Initiative de l'AISS
Recherches & points de vue
N° 6

Rapport général: Conférence sur l'Initiative de l'AISS

Catherine Drummond

Octobre 2002

Rapport général:
Conférence sur l'Initiative de l'AISS

Vancouver, Canada, 10-12 septembre 2002

Catherine Drummond
Directeur général régional, Terre-neuve et Labrador
Développement des ressources humaines Canada

Introduction

> *"Les pays fortement compétitifs consacrent en moyenne davantage de ressources à la sécurité sociale que les pays peu compétitifs."*
>
> Johan Verstraeten, Président de l'AISS

> *"La question des soins de santé a dominé le débat pendant les années 1980, la question des pensions a pris le dessus pendant les années 1990, mais c'est la question de la couverture qui prévaudra au cours de cette décennie."*
>
> Michael Cichon, Chef,
> Services du financement, actuariat et statistiques, Bureau international du Travail, BIT

Depuis les années 1980, le débat public sur la sécurité sociale s'est toujours davantage concentré sur l'effet de cette dernière sur l'économie. L'idée que la sécurité sociale a un impact négatif sur la performance économique a souvent été mise en avant, plus particulièrement dans le cadre du débat sur le financement de la retraite.

Reconnaissant qu'il était nécessaire de rendre plus complet le débat sur la retraite, l'AISS a lancé l'Initiative de Stockholm en 1996. Le principal aboutissement de cette Initiative a été la rédaction d'un ouvrage[1] analysant la dynamique économique des pensions de retraite. Bien que très utiles pour changer la nature du débat sur les pensions publiques, les conclusions

[1] *Older and wiser: The economics of public pensions* par Larry Thompson, Washington DC, Urban Institute Press, 1998. Un résumé de cet ouvrage est paru en français: *Le débat sur la réforme de la sécurité sociale: à la recherche d'un nouveau consensus, Un Résumé,* Genève, Suisse, AISS, 1998.

de l'Initiative de Stockholm n'ont eu qu'un impact limité au delà des quelques décideurs concernés et du cercle étroit des économistes actifs dans le domaine des pensions.

Ce déséquilibre dans le débat sur la sécurité sociale a donc continué de préoccuper les organisations membres. Il semblait en effet s'arrêter à la seule question des coûts économiques, sans tenir compte des bénéfices économiques et sociaux qui découlent des régimes de sécurité sociale bien conçus et bien gérés. L'AISS a donc décidé de lancer un second programme dont la portée serait plus large, susceptible d'intéresser un public plus nombreux. Le but de ce programme, appelé Initiative de l'AISS, est de placer la question de la sécurité au tout premier rang du débat sur la politique sociale. L'Initiative de l'AISS ne porte pas uniquement sur les prestations de retraite, mais également sur d'autres domaines de la sécurité sociale: soins de santé, soins de longue durée, prestations de chômage, prestations d'invalidité, allocations familiales, etc. Elle repose sur des connaissances de nature non seulement économique, mais également historique, juridique, socio-politique et sociologique. Par l'intermédiaire de l'Initiative, les organisations membres de l'AISS souhaitent attirer l'attention du public sur l'impact de la sécurité sociale sur la sécurité des personnes, et plus précisément encore sur la manière d'obtenir une sécurité sociale plus forte, afin d'assurer une meilleure vie non seulement aux personnes concernées, mais également aux familles, aux collectivités et à la société dans son ensemble.

Dans le cadre de la planification de l'Initiative, des experts en sécurité sociale se sont réunis afin de définir les questions à traiter et les domaines dans lesquels les informations nécessaires à soutenir un débat sur la sécurité sociale faisaient défaut. Les experts sont arrivés à la conclusion que le débat était sous-tendu par deux grandes questions fondamentales: premièrement, la sécurité sociale répond-elle aujourd'hui aux attentes du public, et deuxièmement, comment renforcer le droit des personnes à des prestations adéquates? Lors de la Conférence sur l'Initiative de l'AISS qui s'est tenue en septembre 2002, à mi-chemin du parcours prévu de l'Initiative, ces questions ont été examinées dans le cadre de discussions sur les quatre thèmes suivants:

- **Evaluer l'exclusion** – quels sont les groupes exclus de la sécurité sociale, et quels sont les facteurs qui mènent à l'exclusion?
- **Droits à la protection sociale** – sur quelles bases légales les droits à la protection sociale reposent-ils, et comment évoluent-ils?
- **Attentes du public** – quels facteurs influencent les attentes du public en matière de sécurité sociale, et quelle confiance le public a-t-il en l'avenir de la sécurité sociale?
- **Protection des droits dans les régimes sociaux privés** – quelles garanties les régimes sociaux privés offrent-ils aux participants, et comment lesdits droits sont-ils protégés?

Si ces thèmes peuvent de prime abord sembler disparates, ils résument en fait les questions cruciales qui sous-tendent la sécurité sociale du monde moderne – la couverture des personnes est-elle adéquate, la ressentent-elles comme telle, et existe-t-il des garanties suffisantes pour assurer qu'elles continueront de bénéficier d'une protection adéquate à l'avenir? De nombreux points communs sous-jacents auxquels il a fréquemment été fait référence lors des débats relient entre eux ces différents thèmes – l'inclusion, par exemple, tant au niveau de la couverture que des droits, et l'importance fondamentale d'une bonne gestion comme condition préalable à toute prestation de sécurité sociale.

Au-delà du débat qui se poursuit dans de nombreux pays sur la dynamique économique des formes traditionnelles de sécurité sociale, bon nombre d'autres facteurs importants influent sur le contexte qui entoure ces questions. La grande majorité de la population mondiale vit dans une insécurité grave. Même s'il s'agit là d'un problème habituellement associé aux pays en développement, il n'en reste pas moins que bon nombre de pays de l'OCDE et de pays à revenu intermédiaire connaissent des problèmes de couverture et de sécurité, et la question

se pose légitimement de savoir si l'exclusion progresse ou recule dans tous ces pays. Plutôt que d'opposer une simple fin de non-recevoir à la poursuite de l'élargissement de la couverture pour cause de coûts, il est important de parvenir à faire accepter l'idée que les programmes sociaux peuvent renforcer la stabilité et la compétitivité économiques d'un pays. Des éléments solides prouvent que, loin d'être un fardeau, la sécurité sociale – lorsque sa structure a été bien pensée – peut constituer un facteur productif au sein d'une économie.

Si le débat sur la sécurité sociale peut souvent être conduit dans une optique économique, en dernier ressort, beaucoup d'autres facteurs influencent les décisions prises par un pays quant à la sécurité sociale qu'il choisit pour ses citoyens. Bernard Kouchner[2] a expliqué, dans son allocution liminaire, que la sécurité sociale est prioritairement une question morale et politique, avant de revêtir une dimension technique et économique. La Conférence a certainement prouvé, exemples à l'appui, que nombreux sont les cas où les priorités d'action fixées par les gouvernements sont déterminées par des facteurs complexes, et que les coûts ne sont pas toujours l'élément déterminant. Ce point a été examiné plus avant dans le cadre d'une discussion entre hauts responsables organisée à la fin de la Conférence.

Les attentes du public

> *"Nous devons préparer pour demain les suites du travail d'aujourd'hui, anticiper le futur ne correspond pas toujours à l'état d'esprit de la population au moment présent."*
>
> Jean-Marie Spaeth, Président,
> Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, France

La première séance de la Conférence a eu pour thème les attentes du public en matière de sécurité sociale. Bien qu'il puisse sembler évident, dans les démocraties surtout, que l'opinion publique influence les décisions politiques, une part importante des sondages d'opinion effectués au cours de ces dernières années révèlent qu'un décalage existe entre la perception du public de leur niveau de sécurité, et la perception des gouvernements ou des experts. Les raisons de ce décalage sont difficiles à cerner, mais un élément revient toujours: le grand public est très mal informé sur les programmes à sa disposition, ainsi que sur ce qu'ils offrent. Les règles et dispositions qui régissent les programmes de sécurité sociale sont souvent d'une extrême complexité, donc difficiles à comprendre. Parallèlement, la volonté d'expliquer ces programmes au grand public d'une manière qui les lui rende compréhensibles, et les compétences pour ce faire, font souvent défaut aux institutions de sécurité sociale.

Pour illustrer ce point, Bernard Kouchner a utilisé l'exemple des soins de santé, expliquant que l'offre est mal répartie dans le monde, souvent pour des considérations d'ordre financier. Il a déclaré que les gouvernements et les administrateurs de la sécurité sociale ont le devoir d'expliquer le financement des programmes sociaux de manière claire. Les soins de santé seront toujours onéreux, mais les gens accepteront sans doute d'en assumer les coûts s'ils les comprennent. Il a conclu en disant que le soutien de la population, allié à une évaluation objective, peut contribuer à garantir couverture et égalité d'accès.

Les sondages d'opinion auprès du grand public peuvent être utiles pour soutenir l'élaboration des politiques. L'un des exemples présentés était celui d'une vaste enquête menée par une association nord-américaine nommée AARP, qui représente les intérêts d'Américains âgés. L'enquête a permis de conclure que les Américains comptent désormais sur "quatre piliers" –

[2] Fondateur de *Médecins sans frontières* et de *Médecins du monde*, ancien ministre de la Santé de la République française.

une combinaison de pensions et d'épargne privées, une assurance-maladie, les revenus du travail et, surtout, la sécurité sociale. Les taux de participation aux régimes de retraite volontaires privés sont en baisse et ont été affectés de manière négative par le sentiment d'insécurité qui frappe la population suite aux récents aléas des marchés financiers. Plus le nombre de jeunes qui ne cotisent pas de manière significative à un dispositif d'épargne-retraite augmente, plus la nécessité d'une offre globale de régimes de retraite tant privés que publics grandit. Les conclusions de l'enquête ont également mis en évidence l'importance de la couverture de soins de santé.

L'étude a montré que les Américains tendent à être très optimistes quant à la sécurité du système de revenu de retraite, et ce bien que les économistes – entre autres experts – aux Etats-Unis considèrent que le système pourrait être insuffisamment financé.

Une discussion a eu lieu sur l'utilisation des sondages d'opinion publique. Si ces derniers sont nécessaires pour comprendre la perception du public, il est important d'équilibrer la vision à long terme des régimes de sécurité sociale et la perception à court terme de la population. Jean-Marie Spaeth[3] a insisté sur le fait que les attentes du public se forment et se modifient en fonction des connaissances, de l'éducation et de l'aisance matérielle des citoyens. Ce point a été repris par Ian Carrington[4], qui a cité l'exemple de la consultation occasionnée par la réforme du système public de pension à la Barbade: l'opinion publique a eu une influence sur la décision du gouvernement, mais elle a été tempérée par des considérations économiques à long terme.

Au-delà de la question des sondages, la nécessité de fournir au grand public des informations plus pertinentes et plus claires n'a cessé d'être exprimée tout au long de la Conférence. Les personnes souhaitent toujours davantage être informées à titre individuel et obtenir des réponses concernant leur propre situation. Elles se comportent comme des clients, car elles ont compris que les fonds consacrés à la sécurité sociale proviennent de leurs propres impôts ou cotisations, et elles jugent qu'elles devraient avoir voix au chapitre concernant leur utilisation.

Assurer la sécurité sociale demain – les options possibles

> Sur la question du revenu de base: *"Le moyen le plus simple pour sortir est d'utiliser la porte – pourquoi si peu de personnes le font-elles?"*
>
> Guy Standing, Directeur,
> Programme focal sur la sécurité socio-économique, Bureau international du Travail

> *"Puisque nos impôts sur le revenu sont déterminés au moyen d'un contrôle du revenu, pourquoi ne pas recourir à ce même moyen pour l'attribution des prestations?"*
>
> David Stanton, Directeur,
> Division des études analytiques, Ministère du Travail et des Pensions, Royaume-Uni

[3] Président, Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, France.
[4] Directeur, Office national d'assurance sociale, Barbade.

"Les gens construisent leur avenir collectivement par le biais de la sécurité sociale."

René Valladon, Secrétaire national,
CGT-FO, France

"Dans les pays développés, le financement par les marchés est la pire manière de financer la retraite, à l'exception de toutes les autres solutions."

Paul Hewitt, Directeur,
Global Aging Initiative, Center for Strategic and International Studies, Etats-Unis

Guy Standing a ouvert la séance en procédant à l'identification des crises qui, à son avis, menacent la sécurité sociale. Il y a la crise linguistique, car les mots que les gens utilisent peuvent être ambigus et mal compris. Il y a la crise budgétaire, qui pousse les pays à contrôler les ressources et le comportement des bénéficiaires, ce qui peut intensifier l'engrenage de la pauvreté. Il y a la crise de gestion, causée par la disparition des anciens modèles des rôles respectifs du gouvernement, des employeurs et des syndicats, sans que nous apportions une nouvelle définition des catégories de travail devant donner lieu à des droits. Et il y a la crise de la justice sociale, alors même que nous luttons pour définir le concept d'égalité dans la sécurité sociale de demain.

La sécurité peut être garantie par une combinaison de mécanismes contrastés, gérés par différents types d'organisations. Il existe quatre approches de base aux prestations de sécurité sociale: l'assurance sociale, les programmes universels, les prestations soumises aux conditions des ressources et les régimes financés par le biais des marchés. Si les experts s'accordent à dire que la combinaison de différents mécanismes est souhaitable, il n'existe aucun consensus quant à ce qui constitue la combinaison optimale. Dans le cadre de cette séance, un débat a eu lieu entre des orateurs présentant des opinions contrastées, et parfois divergentes, sur le rôle que devraient jouer différents types de mécanismes pour assurer la sécurité sociale de demain.

Voici certains des arguments présentés en faveur de chacun des mécanismes:

- Un revenu de base, rattaché à la citoyenneté, permet à la sécurité sociale d'être plus qu'une simple protection contre le risque. Il permet de réduire l'insécurité de ceux qui ont le moins de sécurité au sein de la société.

- Les prestations soumises aux conditions de ressources s'inscrivent dans la logique d'un système axé sur la prévention et la lutte contre la pauvreté au moyen de transferts de revenu. Elles sont équitables à l'égard de tous les citoyens et assurent un bon rapport coût-efficacité, mais elles doivent être bien ciblées et conçues de manière à éviter un impact dissuasif.

- Les prestations d'assurance sociale garantissent la protection sociale sur la base de la solidarité. L'assurance sociale est rattachée au travail et n'entrave pas la compétitivité si elle est utilisée aux fins pour lesquelles elle a été conçue.

- Les régimes financés par le biais des marchés, utilisés principalement pour financer la retraite, impliquent que chaque cohorte finance sa propre épargne-retraite. Ces régimes peuvent être bénéfiques pour l'économie et ne sont pas assortis d'une taxe implicite pour ceux qui commencent à travailler tard dans la vie.

La complexité inhérente au choix d'une combinaison adéquate est apparue clairement au cours du débat qui a suivi. En dépit des préférences individuelles pour une approche plutôt

qu'une autre, les présentations effectuées dans le cadre de la Conférence ont démontré de manière évidente qu'aucune solution n'est intrinsèquement supérieure aux autres. La meilleure couverture est obtenue grâce à un mélange d'approches différentes, selon le domaine concerné, les résultats recherchés et l'infrastructure accessible au gouvernement.

Les fondements des droits en matière de sécurité sociale

Lors de cette séance, la nature des droits conférés aux citoyens en matière de protection sociale a été débattue et définie. La question, précédemment abordée, de la conviction qui habite les gens quant à ces droits a été rattachée au débat sur la manière dont ces droits sont garantis dans la réalité.

Joakim Palme[5] a ouvert la séance en abordant le sujet des crises qui peuvent conduire à l'insécurité: elles peuvent être de nature économique, comme dans le cas d'un effondrement des marchés boursiers ou d'une crise des finances publiques; elles peuvent être de nature politique, sous forme par exemple d'actes terroristes déstabilisants; ou elles peuvent être de nature sociale, avec le vieillissement des sociétés ou le nombre croissant des parents célibataires. Le test qui détermine la solidité des systèmes de sécurité sociale réside dans leur capacité à survivre à de telles crises, ou à s'y adapter.

Pour illustrer son propos, Joakim Palme a parlé du système de protection sociale de la Suède, qui repose sur un équilibre entre les droits des citoyens et les droits des travailleurs. Il a expliqué que, grâce à cette combinaison, le système est parvenu à lutter contre la pauvreté et les inégalités et à résister aux crises économiques, et qu'il pourrait donc peut-être servir de modèle à d'autres pays. Le système est constitué de plusieurs composantes: des prestations universelles d'un niveau identique pour tous les résidents; des prestations d'assurance sociale liées aux gains pour tous les travailleurs; des services sociaux accessibles à tous, en particulier les soins pour les enfants et les personnes âgées; et enfin, des mesures actives pour le marché du travail, conçues de manière à aider ceux qui peuvent trouver un emploi à y parvenir. Sa présentation est venue illustrer les arguments présentés plus haut concernant les différentes approches de la sécurité sociale: il est impossible de répondre à toutes les préoccupations sociales des citoyens sur la base d'une approche unique, et c'est pourquoi l'on ne peut garantir les droits de tous les citoyens sans recourir à une combinaison de mécanismes. Cela est particulièrement vrai concernant l'extension de la protection sociale aux travailleurs du secteur informel.

Jean-Claude Javillier[6] a suggéré que l'acceptation universelle des normes de l'Organisation internationale du Travail constitue un pilier de base pour la sécurité sociale aux quatre coins de la planète. S'il est vrai que ces normes de sécurité sociale peuvent servir de phare pour guider les pays dans la bonne direction, il n'en reste pas moins qu'il existe souvent, entre ce qu'elles défendent et ce que les systèmes de sécurité sociale peuvent concrètement offrir, un trop grand décalage pour que ces normes puissent être réellement utiles dans la prise de décisions stratégiques.

Enfin, la législation et les systèmes juridiques qui sous-tendent la sécurité sociale doivent être soutenus au niveau économique, afin qu'ils puissent fonctionner dans de bonnes conditions et ainsi garantir les droits des citoyens. La sécurité sociale repose sur une base légale, et si la législation est claire et solide, elle peut aider les citoyens à exercer leurs droits.

[5] Directeur, Institut suédois de recherches sociales, Université de Stockholm, Suède.
[6] Directeur, Département des normes internationales du travail, Bureau international du Travail.

Etendue de la protection et politiques publiques

L'étendue de la protection par la sécurité sociale est l'une des questions les plus tenaces et les plus compliquées, mais aussi les plus importantes, auxquelles sont confrontés les responsables de l'élaboration des politiques. La question n'est pas limitée au monde en développement, car les lacunes de la protection affectent aussi bien les pays industrialisés que les pays en développement, même si l'impact est différent. La séance a été consacrée à la couverture des pensions et des soins de santé, sous l'angle de l'étendue de la protection plutôt que de l'adéquation des prestations.

Simon Roberts[7] s'est appuyé sur l'étude qu'il mène actuellement, et qui porte sur l'étendue de la protection dans 15 pays à différents stades de développement[8]. Les personnes les plus souvent exclues, surtout dans le cas des régimes contributifs, sont les travailleurs agricoles et les travailleurs urbains de l'économie informelle, ainsi que les travailleurs familiaux non rémunérés. Tous ces groupes contiennent une proportion importante de femmes. Dans les pays en développement en particulier, l'exclusion est renforcée par le faible niveau de développement économique, l'insuffisance des infrastructures institutionnelles et la difficile extension de la protection aux zones rurales. L'exclusion peut également être exacerbée par le type de régime choisi. Par exemple, les régimes contributifs tendent à exclure les femmes et les migrants. S'il reconnaît que la poursuite de la couverture universelle n'est pas complètement acceptée partout, Simon Roberts soutient néanmoins qu'il s'agit de la meilleure voie envisageable.

Les solutions proposées pour élargir la couverture des pensions portaient sur l'amélioration de l'accès aux régimes contributifs, la modification du principe de cotisation dans le sens d'une intégration des groupes exclus, l'introduction d'une protection sociale de base financée par voie fiscale pour aider à combler les lacunes, et la lutte contre le problème du non-recours aux prestations. Enfin, s'exprimant sur la question des pensions de retraite, Simon Roberts s'est dit en faveur d'une prestation d'un montant uniforme octroyée à toutes les personnes au-delà d'un certain âge.

Concernant les soins de santé, les personnes exclues de la couverture des pensions tendent à être exclues dans ce cas également. La solution pourrait consister en des régimes financés par voie fiscale, au lieu des régimes financés sur la base des cotisations. Simon Roberts a conclu qu'il est "nécessaire de mettre en place une redistribution beaucoup plus importante, tant sur le plan international que national".

La question de savoir si l'extension de la couverture peut se faire progressivement a été discutée. Même si, d'un point de vue historique, l'extension progressive a parfois été couronnée de succès, elle exige une forte volonté politique pendant une longue période. Des exemples ont été donnés pour illustrer ce propos: en Allemagne, l'assurance sociale a été progressivement étendue à des groupes nouveaux; aux Etats-Unis en revanche, cette approche à l'extension de *Medicare* a été envisagée, mais jamais appliquée. L'argument le plus puissant en faveur d'une extension progressive relativement lente est qu'elle évite la surcharge des finances d'un régime.

Quoi qu'il en soit, confrontés à des options peu encourageantes, nombreux sont les pays en développement qui considèrent que la meilleure approche consiste à étendre la couverture de manière progressive. Prenons l'exemple de la Côte d'Ivoire: actuellement, seulement 5 à 10 pour cent de la population bénéficie d'une couverture dans le domaine des prestations

[7] Chercheur, Centre de recherche en politique sociale, Université de Loughborough, Royaume-Uni.

[8] Cette étude est menée dans le cadre de l'Initiative de l'AISS. Les quinze pays sous la loupe sont l'Allemagne, l'Australie, le Costa Rica, les Etats-Unis, la Finlande, la Hongrie, l'Inde, le Mali, le Maroc, le Mexique, la République-Unie de Tanzanie, la République tchèque, la Thaïlande, le Royaume-Uni et l'Uruguay.

médicales et des pensions. Le gouvernement a commencé avec un système d'assurance-maladie contributif financé par des cotisations liées au revenu, mais il reconnaît qu'une volonté politique durable sera nécessaire pour atteindre la sécurité sociale universelle.

Les lacunes de la protection peuvent être exacerbées par un manque de communication entre institutions de sécurité sociale. Ce point a été signalé comme problématique au Mexique et en Chine. Dans ce dernier cas, le gouvernement a créé un nouveau ministère afin de centraliser la gestion de la sécurité sociale (auparavant confiée à cinq départements différents), ce qui permettra d'appliquer à l'objectif d'extension de la protection sociale une approche plus cohérente.

De plus, la couverture est limitée par le non-respect de l'obligation de cotiser – conséquence en général du travail non déclaré. La population peut également se retrouver dépourvue de protection sociale lorsqu'elle ne recoure pas aux prestations auxquelles elle a droit, et il semble que ce soit plus particulièrement le cas avec les prestations soumises aux conditions de ressources. Les études menées tant au Royaume-Uni qu'au Canada montrent que l'envergure du problème est plus importante que ce que l'on croyait. Les causes de ce problème peuvent être d'ordre comportemental, car le contrôle des ressources entraîne une stigmatisation, et d'ordre administratif, car des échanges d'information laborieux et complexes sont fréquemment requis. Les prestations soumises aux conditions de ressources ont habituellement pour objectif de répondre aux besoins des individus les plus vulnérables de la société, qui se trouvent sans doute aussi être ceux le moins à même d'engager une interaction complexe avec leur gouvernement. L'approche choisie par la Belgique constitue une solution possible: l'administration effectue un calcul afin de déterminer qui semble avoir droit à des prestations, puis elle contacte ces personnes directement avec une offre de prestations, au lieu d'attendre un éventuel dépôt de demande.

Pour étendre la couverture, il serait aussi possible d'envisager d'autres stratégies – par exemple les droits individuels au lieu des prestations de type familial, ainsi que les prestations transférables encourageant la mobilité.

Michael Cichon[9] a résumé la discussion en expliquant que chaque pays doit répondre à certaines questions portant sur la définition des prestations prioritaires, et sur la mesure de l'engagement possible. L'absolue nécessité, au sein de tout régime, d'une bonne conduite des affaires administratives a été rappelée, en filigrane, pendant l'intégralité de la discussion. Michael Cichon a souligné le fait qu'il n'existe au monde qu'un nombre limité de personnes présentant des compétences pointues dans la gestion des régimes de protection sociale, et il a précisé que c'est là un domaine dans lequel l'AISS a une responsabilité particulière.

La protection des droits dans les régimes sociaux privés

> *"Le modèle à cotisations définies exige une supervision et une réglementation sophistiquées, afin de garantir que l'on n'échange pas simplement un ensemble de problèmes découlant de la dynamique politique du secteur public contre un ensemble de problèmes découlant de la dynamique des opérations du secteur privé."*
>
> Lawrence Thompson, op. cit., cité par Nicholas Barr, Professeur, London School of Economics and Political Science, Royaume-Uni

[9] Chef, Service financement, actuariat et statistique, Bureau international du Travail.

"Le système financé par répartition (en Amérique latine) aurait été une réussite s'il avait été bien géré, bien administré et libéré de toute ingérence politique."

Juan Fernando Berchesi, Président,
República AFAP, Uruguay

Les régimes sociaux privés contribuent depuis longtemps à la sécurité des revenus dans de nombreux pays, mais une expansion marquée du rôle du secteur privé a été constatée au cours de ces dernières années. Tous les régimes de retraite, y compris les régimes publics, exposent les travailleurs au risque de ne pas bénéficier d'un revenu garanti pendant la retraite. Cette séance a été consacrée aux risques spécifiques aux régimes sociaux privés, et à l'efficacité des garanties qui peuvent être mises en place pour protéger les travailleurs contre les risques en question.

Lors d'une discussion sur la protection des droits dans les régimes sociaux privés, Nicholas Barr[10] a commencé par une présentation des différentes formes que peut prendre l'intervention du secteur privé au sein de la sécurité sociale. Il a insisté sur le fait que le terme "privatisation" a aujourd'hui perdu presque tout son sens, attendu que l'Etat joue toujours un rôle dans la réglementation des régimes de protection sociale, même lorsqu'il ne fournit pas directement les prestations.

Si les régimes de retraite privés et publics partagent certaines incertitudes – chocs macro-économiques, chocs démographiques, instabilité politique – les régimes du secteur privé sont confrontés à des risques additionnels: risque de gestion (pour cause d'incompétence ou de fraude), risque d'investissement (vulnérabilité face aux fluctuations de la bourse), risque de rentabilité (taux de rendement pendant les années de retraite). Quoi qu'il en soit, pour qu'un régime privé fonctionne de manière efficace, il est nécessaire que le gouvernement soit judicieusement impliqué dans sa réglementation – par le maintien de l'infrastructure légale nécessaire à l'épanouissement d'une économie de marché, par la réglementation des marchés financiers et par la réglementation des régimes de retraite, afin d'éviter la signature de contrats abusifs.

Nicholas Barr a conclu en disant que le secteur privé a un véritable rôle à jouer, en particulier au sein des marchés bien réglementés, ainsi que là où les capacités institutionnelles sont plus importantes. Il a mis en garde l'assistance contre l'instauration de mécanismes privés dans des conditions autres que celles citées ici. Cela entraînera inévitablement des problèmes, a-t-il déclaré. Walter Schulthess[11] a parlé des récents événements en Argentine, où l'Etat a saisi les fonds de pensions privés lors de l'effondrement des systèmes monétaire et financier. C'est là la preuve que les régimes privés ne sont aucunement immunisés contre le "risque politique" en cas de bouleversements majeurs.

Dans le débat animé qui a suivi, les panélistes se sont mis d'accord sur le fait que les gouvernements ont effectivement un rôle important à jouer dans la réglementation des régimes du secteur privé. Par exemple, concernant les régimes à prestations définies d'entreprise ou de branche des Etats-Unis et du Canada, ce sont les règles fixées par le gouvernement qui dictent les critères relatifs au financement des pensions et régissent les dispositions pour la responsabilité personnelle en cas de non-respect des règles. En Suisse, les employeurs et les syndicats croient en la valeur d'une réglementation gouvernementale pour les régimes privés; ils sont en outre convaincus qu'il est nécessaire de s'assurer que les travailleurs comprennent les stratégies d'investissement. Comme dans le débat sur l'étendue de la protection, une réelle compréhension des régimes par le public est considérée un élément important de la garantie des droits.

[10] Professeur d'économie publique, London School of Economics and Political Science, Royaume-Uni.
[11] Consultant en sécurité sociale, Argentine.

Dans le cadre d'une discussion sur l'utilisation des mesures d'incitation fiscale au sein des régimes privés, Nicholas Barr a indiqué que les gouvernements devaient se montrer prudents dans la mise en place desdites mesures, car une épargne à ce niveau pouvait conduire à une désépargne à d'autres niveaux.

Malgré l'accent placé sur la nécessité de bien réglementer les régimes privés, les récents événements en Argentine et en Uruguay sont la preuve que les citoyens sont tout aussi vulnérables face à la mauvaise gestion des régimes publics, et que l'importance de la réglementation et d'une bonne conduite des affaires n'est pas limitée au secteur privé.

Qu'il soit privé ou public, un régime ne peut fonctionner s'il ne respecte pas les paramètres suivants: lois, indépendance de gestion, réglementation, supervision et vérification comptable. En conclusion, la question de la protection des droits des personnes à la sécurité sociale n'est pas directement liée à la nature privée ou non des régimes concernés; il s'agit plutôt de déterminer si les régimes reposent sur des principes de bonne gestion, lesquels doivent être basés sur la réglementation du secteur public.

Les avis des décideurs sur la sécurité sociale

"Parvenir à s'adapter (au changement social) est l'une des choses que les gouvernements éprouvent le plus de difficultés à faire."

Hon. Jane Stewart, P.C., M.P., Ministre,
Développement des ressources humaines Canada

Lors de la séance de clôture de la Conférence, des décideurs et leaders politiques ont donné leur avis sur la manière de renforcer la sécurité sociale. En dépit des grandes difficultés rencontrées dans de nombreux pays, les présentations et le débat qui a suivi ont mis en évidence plusieurs approches novatrices à l'extension de la couverture.

Au début de la Conférence, Jane Stewart[12] avait souligné qu'avant toute autre chose, il est impossible d'arriver à une bonne politique sociale sans une bonne politique économique. Elle s'était ensuite basée sur des exemples tirés des récents changements dans les programmes sociaux au Canada pour illustrer six principes directeurs à l'intention des personnes chargées de l'élaboration des politiques:

- Viabilité – une nation doit disposer d'une base financière solide et adapter ses investissements sociaux à ses moyens;
- Cohésion – une bonne sécurité sociale ne devrait pas exclure des groupes de personnes, en particulier les plus vulnérables;
- Capacité d'adaptation – les gouvernements doivent pouvoir modifier leurs programmes afin de répondre à la modification des besoins;
- Equilibre entre mesures actives et passives – la planification sociale moderne atteint le bon équilibre entre les mesures passives comme le soutien au revenu, et les mesures actives comme la formation professionnelle;
- Flexibilité – tant les programmes que l'administration devraient pouvoir répondre à l'évolution des besoins des clients;
- Partenariat – les gouvernements n'ont pas toutes les réponses et doivent collaborer avec le monde académique, le monde des affaires et le monde du travail.

[12] Ministre du Développement des ressources humaines Canada.

Comme l'a souligné Mutale Nalumango[13], une combinaison de bonne gestion et de volonté politique est nécessaire à la progression de la sécurité sociale dans les pays en développement. Cette leçon vaut également pour les pays industrialisés, bien que de manière peut-être moins immédiatement évidente. De nombreux pays en développement sont confrontés à une faible croissance économique, à des taux de chômage élevés et à une pauvreté endémique. Le développement est de surcroît freiné par la faible espérance de vie – terriblement basse dans des pays comme la Zambie où le sida fait des ravages. Malgré ces obstacles, la Zambie est déterminée à faire preuve d'une tolérance zéro à l'égard de la corruption (bonne gestion) et à élargir la couverture des pensions, en trouvant des solutions pour l'étendre au secteur informel (volonté politique).

Le Brésil, en tant que pays à revenu intermédiaire, dispose d'un système de revenu de retraite relativement important et complet, qui présente toutefois deux problèmes épineux: le système financé par répartition repose sur la durée de service, ce qui encourage les départs à la retraite prématurés et menace l'équilibre actuariel du régime; et, bien que le système de retraite du Brésil préserve un nombre énorme de personnes de la pauvreté, 40 millions de travailleurs (60 pour cent de la population en âge de travailler) ne bénéficient toujours d'aucune couverture.

Parmi les solutions proposées figurent le relèvement de l'âge de la retraite et l'extension de la couverture, et ce prioritairement dans les zones les plus pauvres. Dans le même temps, le gouvernement prend des mesures pour éradiquer le travail des enfants, en ciblant sur les mères disposant de faibles revenus l'octroi de bourses d'études et de tickets de nourriture. L'inclusion sociale sera renforcée grâce à des procédures de recouvrement des cotisations plus performantes, ainsi que par une meilleure prestation de services (pour renforcer le soutien public, notamment), en encourageant l'adhésion à l'assurance sociale et en sensibilisant le public aux avantages découlant de cette adhésion. L'importance d'un contrôle de l'inflation a également été soulignée.

Dans une discussion franche sur les problèmes rencontrés par la Fédération de Russie dans sa transition d'une économie planifiée à une économie de marché, Yuri Lublin[14] a indiqué que la population comprend très mal les prestations et options de changement à sa disposition. Le pays évolue vers un système à plusieurs piliers, avec maintien de la pension étatique de base et mise en place d'un fonds contributif pour les travailleurs. Ce dernier comportera un élément financé par capitalisation, par le biais d'investissements individuels. Viendra ensuite le grand défi de la retraite anticipée.

Yuri Lublin et James Lockhart[15] ont tous deux proposé un système similaire, qui consisterait à compléter l'assurance sociale au moyen d'un élément financé par capitalisation destiné à l'investissement privé, même si les Etats-Unis abordent cette question dans le contexte d'un système à plusieurs piliers déjà confirmé. Ils disposent d'un système d'assurance sociale bien établi qui assure l'intégralité du revenu de retraite d'un tiers de la population âgée, et d'un pilier constitué de régimes professionnels ou individuels soutenu par des avantages fiscaux. Toutefois, le débat continue aux Etats-Unis sur la question de savoir s'il faudrait, compte tenu du vieillissement de la population, passer à un système financé par capitalisation avec investissements privés, et se détacher de l'assurance sociale financée par répartition.

Par contraste avec le débat en cours aux Etats-Unis, Finn Mortensen[16] a ouvert sa présentation du système danois de sécurité sociale sur une citation du philosophe social

[13] Ministre du Travail et de la Sécurité sociale, Zambie.
[14] Premier Sous-Ministre, Ministère du Travail et du Développement social, Fédération de Russie.
[15] Commissaire adjoint pour la sécurité sociale, Administration de la sécurité sociale, Etats-Unis.
[16] Secrétaire permanent, Ministère des Affaires sociales, Danemark.

N.F.S.Grundtvig: "Rares sont ceux qui ont trop, et encore plus rares sont ceux qui n'ont pas assez", qui résume l'idéal poursuivi par le Danemark pour sa société. Le Danemark a choisi d'avoir des impôts élevés afin de garantir le droit de chaque citoyen à une vie sociale et culturelle, et le droit au travail. Face au vieillissement de la population, la stratégie consiste à intégrer autant de personnes que possible à la population active, et à encourager les personnes à travailler jusqu'à l'âge officiel de la retraite, fixé à 67 ans, attendu qu'un grand nombre de personnes prennent aujourd'hui leur retraite à l'âge de 60 ou 61 ans.

Ces diverses approches à la réforme des systèmes de revenu de retraite illustrent le mûrissement du débat en cours dans la plupart des pays. Le débat sur la manière correcte de financer les systèmes de pension est pour ainsi dire clos: il est admis que, comme pour d'autres éléments de la sécurité sociale, il existe plusieurs options parfaitement valables, et le choix entre ces différentes options dépend d'une large gamme de facteurs. La question des coûts motive la générosité du système de pension, plus que la nature même du régime. De surcroît, ainsi que Nicholas Barr l'a souligné plus tôt dans la Conférence, le vieillissement de la société ne constitue pas en soi un problème. Les gens vivent plus longtemps dans la plupart des pays de la planète; ils peuvent donc travailler plus longtemps, même si cela demeure un concept difficile à faire passer auprès des citoyens.

Conclusion

A mi-chemin du parcours de l'Initiative de l'AISS, une nouvelle perception des questions liées à la couverture de sécurité sociale a été clairement exprimée par les participants à la Conférence. On soutient communément que la couverture s'étend progressivement et régulièrement, tant dans les pays qui disposent de systèmes de sécurité sociale bien établis, que dans ceux où le développement de la sécurité sociale ne fait que commencer. Les discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la Conférence ont montré qu'il s'agit en grande partie d'un mythe. On assiste au contraire à l'émergence de préoccupations communes aux pays en développement et aux pays industrialisés en matière de couverture: des débats parallèles sont en cours sur les droits des migrants et des travailleurs du secteur informel; certains pays reviennent sur certains avantages procurés par la sécurité sociale pour des raisons de coûts; et enfin, des problèmes relativement similaires existent au niveau du non-versement des cotisations et du non-recours aux prestations.

Pendant toute la Conférence, des discussions ont eu lieu sur la possibilité d'instaurer des transferts internationaux afin d'étendre la couverture aux personnes actuellement exclues. Bien que la mise en place d'un tel mécanisme ait été considérée par la plupart comme étant trop complexe, compte tenu des problèmes qui existent toujours, et ce même dans les pays les plus industrialisés, l'idée n'en a pas pour autant été complètement écartée. Michael Cichon a proposé une pension de type "un jour, un dollar", qui pourrait être étendue à la population âgée des pays les plus pauvres, et qui serait financée par les cotisations des travailleurs des pays de l'OCDE. Sur le même thème, Bernard Kouchner a poussé les membres de l'AISS à reconnaître que la mondialisation des besoins exige une mondialisation des moyens. Il a proposé un concept de "patients sans frontières", afin de garantir la couverture et l'égalité d'accès aux soins de santé grâce à des transferts modestes des pays industrialisés vers les pays en développement. Finn Mortensen a abordé la question d'un système mondial de sécurité sociale en expliquant que, bien que nous en soyons à des stades de développement si différents qu'il est difficile de deviner à quoi pourrait ressembler un système universel, le débat actuellement en cours au sein de l'Union européenne pourrait constituer un premier pas vers une sécurité sociale qui transcenderait les frontières nationales.

En tous les cas, pour étendre la couverture, de multiples approches sont nécessaires – soit une mosaïque de protection extrêmement complexe. Le rôle des institutions membres de l'AISS concernant la gestion des prestations dans un environnement complexe et le partage de connaissances relatives à la gestion des régimes de sécurité sociale est un élément important du débat sur la bonne conduite des affaires qui a imprégné la Conférence. Il a également été reconnu qu'une bonne conduite des affaires – gestion et administration fortes, réglementation claire et informations fournies au public sous une forme compréhensible – est fondamentale pour garantir les droits des personnes à la sécurité sociale. Qu'il soit de nature publique ou privée, aucun régime de sécurité sociale ne saurait fonctionner s'il n'est pas bien géré et bien administré; mais il est également apparu de manière évidente qu'une gestion couronnée de succès passe par une bonne information au public.

Dans son allocution liminaire, Bernard Kouchner a déclaré que la sécurité sociale est probablement l'un des domaines les moins bien compris de la politique publique. Le non-recours aux prestations et le non-versement des cotisations qui limitent l'étendue de la protection sont certainement partiellement dus au fait que le public ignore ou ne comprend pas bien les mécanismes de la sécurité sociale. Tout au long de la Conférence, les orateurs ont insisté sur le fait que la compréhension et le soutien du public sont indispensables à la sécurité sociale. Pour créer, modifier ou améliorer des systèmes de sécurité sociale (étendre la couverture, modifier les méthodes de financement, etc.), il est nécessaire que le public comprenne et approuve les réformes.

Dans sa conclusion, Dalmer D. Hoskins[17] a soulevé quelques questions essentielles en matière d'information au public. Il a précisé que d'une manière générale, les organisations membres de l'AISS n'ont qu'une expérience limitée des relations publiques. La majorité d'entre elles ne se perçoivent pas comme des spécialistes de l'information du public, et sont mal à l'aise pour défendre une philosophie sociale ou un programme de réformes politiques. La responsabilité d'expliquer la sécurité sociale au public devrait-elle être laissée aux politiques? Les institutions de sécurité sociale devraient-elles jouer un rôle plus actif dans ce domaine? L'Initiative s'inscrit dans le cadre des démarches entreprises par l'AISS pour que soit mieux comprise la contribution de la sécurité sociale à la sécurité des personnes dans le monde.

[17] Secrétaire général de l'AISS.