



International Society for Labour and Social Security Law
Société internationale de droit du travail et de la
sécurité sociale
Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social

XIX Congrès mondial
de Droit du Travail et de la Sécurité sociale
Sydney, Australie, Septembre 2009

Thème 3: Nouvelles formes de protection sociale à la lumière des changements structurels (vieillissement de la population, changement des structures familiales, migrations, contraintes budgétaires, changements politiques et idéologiques).

Rapporteur général : Professeur Carlos Hernández Contreras

Introduction

Dans de nombreuses régions du monde, les régimes de sécurité sociale ont été mis à rude épreuve dans les dernières années du XX^e siècle. Ces systèmes sont controversés: certains estiment qu'ils sont trop coûteux et qu'ils nuisent à la croissance et au développement économiques, d'autres mettent en avant l'insuffisance de la protection et du taux de couverture et considèrent que, avec l'aggravation du chômage et de l'insécurité professionnelle, la sécurité sociale est plus nécessaire que jamais. Dans les pays industrialisés en particulier (y compris les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale), les régimes de sécurité sociale doivent relever de nouveaux défis liés à la conjoncture démographique – vieillissement, évolution des structures familiales, etc. – qui ont des retombées importantes sur le financement de la protection sociale. Dans certains pays, l'administration des régimes de sécurité sociale est jugée insatisfaisante et des appels à la réforme sont lancés: il faudrait revoir le rôle de l'Etat et les responsabilités des partenaires sociaux et accroître l'engagement du secteur privé.

L'un des plus grands problèmes en matière de sécurité sociale aujourd'hui est que plus de la moitié de la population mondiale (à savoir, des travailleurs et des personnes à leur charge) n'a accès à aucune forme de protection sociale et ne bénéficie par conséquent ni d'un système de sécurité sociale financé par des cotisations, ni de prestations sociales financées par l'impôt, tandis qu'une proportion non négligeable de ceux qui sont couverts ne sont protégés que contre quelques risques. En Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, on estime que 5 à 10 pour cent seulement de la population active sont couverts par le régime légal de sécurité sociale et que dans certains cas ce taux est même en baisse. En Amérique latine, les taux s'étagent entre 10 et 80 pour cent et ne donnent dans la plupart des cas aucun signe d'évolution. En Asie du Sud-Est et de l'Est, les taux varient entre 10 et près de 100 pour cent et, jusqu'à une date récente, étaient dans de nombreux

1

President/Président

Kazuo Sugeno
Professor of Law,
3-1-26 – B203, MIYOSHI
KOTOKU, TOKYO
JAPAN 135-0022
Tel. 81-3- 5646-8344
E-mail: sugeno@j.u-tokyo.ac.jp

Secretary General/Secrétaire général

Arturo Bronstein
c/ o Ms. Johanna Ruefli
ILO – 1211 GENEVA 22
SWITZERLAND
e-mail : asbronstein@msn.com
and sidtss@ilo.org

Treasurer/Trésorier

Giuseppe Casale
ILO – 1211 GENEVA 22
SWITZERLAND
Tel. 41 22 799 6861
e-mail : casale@ilo.org

Street address : ILO CH-1211 Genève 22 (Switzerland - Suisse) - Fax +41.22.799.87.49
<http://www.asociacion.org.ar/ISLSS/>

cas en hausse. Dans de nombreux pays industrialisés (mais pas dans tous), le taux de couverture est proche de 100 pour cent, mais dans un certain nombre de pays, notamment parmi ceux d'Europe centrale et orientale) l'observation des obligations en matière de sécurité sociale a décliné ces dernières années¹.

Le questionnaire ci-dessous a sélectionné seulement un certain nombre des principaux problèmes et phénomènes qui affectent la protection sociale aujourd'hui. Il est centré sur deux branches de la sécurité sociale, à savoir, les pensions et l'assurance-santé. Le questionnaire porte en particulier sur trois thèmes principaux, qui sont respectivement le vieillissement de la population, les exclusions et insuffisance des pensions et les problèmes rencontrés par les services de santé.

Les associations nationales membres de la SIDTSS sont priées de désigner un ou plusieurs de leurs membres en vue de répondre au questionnaire ci-dessous et d'informer leurs noms et contacts au rapporteur général, professeur Carlos Hernández Contreras <courriel: info@institutoestudiosdeltrabajo.org.do > ainsi qu'au Secrétaire général de la SIDTSS, M. Arturo Bronstein <courriel: asbronstein@msn.com >. Les réponses doivent être envoyées au rapporteur général et au secrétaire général au plus tard le 31 octobre 2008.

Par avance, un grand merci pour votre collaboration.

Questionnaire

I.- Le vieillissement de la population et son impact sur les systèmes de pensions

Le vieillissement de la population est un phénomène qui concerne aujourd'hui bon nombre de pays au monde, même s'il est plus accentué dans certaines régions (le Japon, l'Europe occidentale et centrale) qu'il ne l'est ailleurs. Dans un certain nombre de pays ce processus vient tout juste de s'amorcer; dans d'autres pays il est un phénomène assez modéré dans sa portée alors que dans d'autres pays il est déjà très visible et préoccupant. Ceci est dû essentiellement à deux facteurs: d'une part la durée de la vie humaine s'est très considérablement allongée; d'autre part les taux de fertilité ont beaucoup baissé. Ce phénomène a mis sous forte pression les systèmes de financement des régimes de pensions dans la mesure où le rapport entre cotisants et bénéficiaires des pensions a chuté, parfois dramatiquement.

Cette évolution a amené de nombreux pays à entreprendre de réformer leurs systèmes d'assurance-vieillesse. Dans certains cas ces réformes ont changé la structure de leurs systèmes d'assurance (réformes dites structurelles); par exemple, des systèmes de retraites par répartition² basés sur la solidarité inter-générationnelle ont été remplacés en totalité ou en partie par des systèmes de retraite par capitalisation où chaque individu pour ainsi dire finance sa propre pension de retraite au moyen de cotisations obligatoires qu'il verse pendant ses années d'activité professionnelle³. D'autres réformes, en revanche, ont préservé le système de retraite par répartition en introduisant cependant des modifications dans les paramètres de leur financement, par des mesures telles que l'augmentation du montant des cotisations ou du nombre d'années de cotisations requis pour prendre une retraite, la réduction du montant des pensions, ou enfin par le relèvement de l'âge de la retraite requis pour prendre une pension (réformes dites paramétriques).

¹ BIT, Sécurité sociale: Questions, défis et perspectives, Rapport VI, soumis à la 89e session, juin 2001, de la Conférence internationale du Travail

² **Régime de pension par répartition:** régime où les cotisations versées par les membres d'un groupe qui sont encore en activité, sont immédiatement versées sous forme de pensions à ceux qui ont pris leur retraite (BIT, Glossaire de sécurité sociale).

³ **Retraite par capitalisation:** retraite où un compte particulier est ouvert au nom de chaque assuré. Ses cotisations et celles de son employeur s'il s'agit d'un salarié, sont inscrits à ce compte et placées. Les sommes ainsi déposées et les intérêts dont elles sont productrices constituent un capital qui appartient à l'assuré et qui est transformé en pension lorsque cet assuré prend sa retraite (BIT, Glossaire de sécurité sociale)

1. Peut-on dire que la population de votre pays a tendance à vieillir? Si elle vieillit, peut-on dire que le vieillissement est un phénomène émergent, ou il est modéré, ou il est avancé, ou enfin qu'il a déjà atteint un seuil critique ?
2. Pourriez vous fournir des données portant sur le vieillissement de la population de votre pays au cours des dernières 25-30 années?
3. Pourriez-vous fournir une projection du vieillissement de la population de votre pays dans les 25 à 50 années à venir?
4. Si votre pays reçoit des apports migratoires, quelle a été l'incidence de l'immigration dans le processus de vieillissement de la population?
5. L'administration du système de pensions de votre pays (ou une autre institution) a-t-elle effectuée une évaluation actuarielle⁴ afin de déterminer :
 - a. Jusqu'à quand le système peut continuer à payer des pensions sans avoir à entreprendre des réformes?, et
 - b. Jusqu'à quand pourrait-il continuer à fonctionner avec seulement des réformes légères de type paramétrique c'est à dire, des réformes qui pourraient porter sur le taux de remplacement des pensions⁵, l'âge de la retraite, les années ou le taux des cotisations, ou l'ajustement des pensions ?
6. Quelle sorte de réformes ont été introduites dans votre pays pour faire face à ce problème? Ont-elles été du type paramétrique ou du type structurel ?
 - a. Si les réformes ont été de type paramétrique veuillez expliquer: quelles modifications ont été introduites?, quels changements ont-elles provoqués ? quels en sont les effets à prévoir ?
 - b. Si les réformes ont été du type structurel (c'est à dire, elles ont remplacé entièrement ou partiellement un système de retraites par répartition par un système de retraites par capitalisation), veuillez décrire :
 - i. Est-ce que le système de retraite par répartition a été entièrement remplacé par le système de capitalisation individuelle ou les deux systèmes cohabitent ? L'assuré, peut-il choisir librement l'un des deux systèmes?
 - ii. Le régime de retraites par capitalisation est devenu le pilier de base du système où il est plutôt un second pilier complémentaire du régime de base de retraites par répartition ?
 - iii. L'affiliation au régime de retraite par capitalisation individuelle est-elle volontaire ou obligatoire ?
7. Est-ce qu'il existe en ce moment des propositions politiques en vue de réformer le système des pensions dans votre pays? Si de telles propositions ont été avancées, veuillez brièvement décrire le contenu des réformes proposées ou envisagées.

II.- Problèmes budgétaires: pensions insuffisantes et exclusion sociale

⁴ **Evaluation actuarielle:** examiner un plan de pension, en appliquant des méthodes d'évaluations actuarielles pour déterminer si le montant des cotisations payées est suffisant pour financer les fonds, desquels les pensions promises sont payées, en cas de nécessité (v. BIT, Glossaire de Sécurité sociale)

⁵ **Taux de remplacement:** la portion du salaire de référence, (soit des revenus finals, soit une portion moyenne durant plusieurs années) remplacée par la pension (v. BIT, Glossaire de Sécurité sociale)

La solidarité et l'universalité se trouvent au cœur de la sécurité sociale. Toutefois, ni la solidarité n'est complète (entre autres du fait de l'existence, dans de nombreux pays, de régimes de pensions dites privilégiées) ni l'universalité a été pleinement achevée, car les exclusions sont encore nombreuses, en particulier (mais non seulement) dans les économies en voies de développement. Par ailleurs, pour diverses raisons (recouvrement insuffisant de cotisations, nombre insuffisant d'années de cotisations, non ajustement des pensions malgré l'inflation) le niveau des pensions peut souvent se trouver bien en-dessous d'un seuil de revenus décent. Ces problèmes, entre autres, ont poussé de nombreux états à mettre en place des palliatifs sociaux, par exemple sous la forme de pensions non contributives ou par le biais de différents programmes et politiques sociales.

8. Veuillez expliquer brièvement comment fonctionne le système de pensions de vieillesse dans votre pays. Par exemple :
 - a. Est-il un système public ou privé?
 - b. Est-il un système national ou il est professionnel?
 - c. S'il est un système public:
 - i. Comment est-il financé? Seulement par des cotisations payées par employés et employeurs? Seulement par des fonds publics financés par l'impôt? A la fois par des cotisations et par l'impôt (dans ce cas quelles sont les parts respectives des cotisations et de l'impôt dans le financement du système)?
 - ii. Est-ce qu'il verse une pension minimum uniforme pour les bénéficiaires ou il paie une pension de remplacement proportionnelle au montant et au nombre d'années de cotisations?
9. Si le système de pensions est un système public, et il verse uniquement des pensions minima uniformes ou une pension maximum plafonnée:
 - i. Avez-vous, en plus un système de retraites complémentaires (y compris, le cas échéant, des programmes de pensions d'entreprise)?
 - ii. Si vous en avez un, comment fonctionne ce système? Par capitalisation ou par répartition? Est-il un système public ou privé? Est-il volontaire ou obligatoire?
10. Est-ce que la pension minimum payée par votre système de retraite assure-t-elle un revenu minimum suffisant pour que le retraité puisse financer ses besoins essentiels? (veuillez la comparer au seuil de pauvreté dans votre pays)
11. Avez-vous un système de pensions non contributives dans votre pays? S'il y en a un, veuillez svp fournir les informations suivantes :
 - a. Quelle est l'autorité qui s'en charge et comment sont-elles financées?
 - b. Quelles sont les conditions requises pour bénéficier d'une pension non contributive?
 - c. Quel est leur montant?
 - d. Combien de pensions non contributives sont payées par l'Etat dans votre pays? Comment compare-t-on le nombre de pensions non contributives par rapport aux pensions contributives?
 - e. Quel est la part du coût du système de pensions non contributives dans le coût général du système de protection sociale ou dans le budget de l'Etat?
12. Existe-t-il dans votre pays des politiques sociales ou des projets de réforme portant sur l'octroi de pensions non contributives ou visant à établir des fonds de solidarité avec le but de compléter les pensions de base ?

III.- Problèmes budgétaires: les services de santé

Les changements démographiques, épidémiologiques et technologiques des dernières décennies ont posé de nouveaux défis à la protection sociale. De nouveaux traitements ainsi qu'une meilleure

prise en charge des personnes âgées ont certes beaucoup contribué à l'allongement de l'espérance de vie, ce qu'il faut, bien entendu, porter à l'actif du progrès social. Cependant ces mêmes changements ont eu pour résultat une augmentation très sensible des dépenses de santé, et par conséquent ils ont posé un nouveau défi au financement de la protection sociale.

A ceci il faut ajouter que dans maints pays - notamment les pays en voies de développement - les politiques de santé doivent faire face à la fois à de nouveaux et de vieux défis. Parmi ces derniers il faut citer le manque d'équité dans l'accès aux soins ainsi que le manque de ressources humaines et financières.

Deux autres questions doivent aussi être prises en considération. Premièrement, la politique sociale doit viser à ce que des soins de santé de qualité soient mis à la disposition de toute la population. Et deuxièmement il convient de garder à l'esprit que tout changement dans le domaine de la politique de santé concerne à la fois les bénéficiaires de ces soins, d'une part, mais aussi d'autre part les fournisseurs des soins de santé (médecins, paramédicaux, pharmaciens et industrie pharmaceutique, établissements de soins) et les assureurs (ou l'Etat si les soins médicaux sont fournis par un service national de santé). Ceci est susceptible de générer des conflits d'intérêts entre les différents groupes concernés, qu'il faut régler lorsqu'il est question d'entreprendre une réforme portant sur la politique en matière de soins de santé.

13. Comment le système de protection de la santé est organisé dans votre pays? Veuillez expliquer en particulier:
 - a. Quels sont les rôles respectifs des secteurs public et privé dans l'offre de soins de santé?
 - b. Comment le système est-il financé? Veuillez expliquer s'il est financé par des contributions et des cotisations à un système d'assurance sociale, ou par des fonds publics financés par l'impôt, ou par une combinaison d'assurance et de fonds publics ?
 - c. Si le système est déficitaire, comment le déficit est-il comblé ?
14. Quelle est la couverture du système?
 - a. Le système a-t-il une portée universelle ou il ne protège que certains groupes (par exemple les travailleurs salariés, les personnes âgées, les personnes dont le niveau de revenus ne dépasse pas un certain seuil, etc.)?
 - b. Les programmes d'entreprise de protection de la santé sont-ils connus dans votre pays ?
 - c. Quel est le pourcentage de la population qui se trouve en marge du système de protection de la santé? Comment est-elle protégée ?
15. Comment sont fixés les tarifs des fournisseurs des soins de santé?
 - a. Sont-ils librement convenus entre les fournisseurs de santé et les personnes protégées, ou
 - b. sont-ils fixés par l'autorité publique, ou
 - c. sont-ils négociés entre les fournisseurs de santé, d'une part, et l'assurance ou l'autorité publique concernée d'autre part?
16. Est-ce que les soins de santé sont entièrement gratuits pour les personnes protégées ou ces dernières doivent participer à leur coût (ticket modérateur)? Si elles doivent participer au coût, qu'elle est la part de cette participation dans le coût du service reçu?
17. Comment sont suivies et contrôlées les dépenses du système ? Comment lutte-t-on contre la fraude et les dépenses superflues ?
18. L'immigration a-t-elle eu un impact quelconque dans le système de protection de la santé? Si elle en a eu un, dans quelle mesure celui-ci a porté sur:
 - a. les besoins additionnels de soins pour une population plus large, et
 - b. le coût du système?

19. Quelles est la part du coût des services de santé dans le coût total du système de protection sociale (veuillez comparer son coût au coût des prestations de vieillesse) ?