

Deuxième Colloque Africain sur le Travail Décent

Construire un socle de protection sociale avec le Pacte mondial pour l'emploi Yaoundé, 6-8 octobre 2010

Note pour le panel 4

Les défis du financement et de la gouvernance

1. Contexte

Les systèmes de protection sociale ont pour but de protéger le revenu et de réduire la pauvreté. Leur mise en place a un coût élevé que d'aucuns qualifient d'inaccessible pour les pays pauvres en développement. La thèse de l'inaccessibilité de la sécurité sociale par les pays pauvres est en train d'être battue en brèche par les données disponibles issues des études financières ou des expériences des pays qui montrent que même les pays qui en sont aux premiers stades de développement économique peuvent se permettre un certain niveau de protection sociale.

La majorité des pays africains sont pauvres eu égard au fait que leurs revenus ne sont pas en mesure de couvrir, de manière satisfaisante, les besoins de leurs populations. Les potentiels de richesses de plusieurs pays africains étant immenses, de bonnes politiques économiques, associées à des politiques de protection sociale pourraient éradiquer définitivement la pauvreté en Afrique dans un proche avenir. Pour le moment, dans la plupart des pays africains, la majeure partie de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté reste un problème qui frappe des millions de personnes sur le continent. Dans le contexte social et économique qui est celui de l'Afrique, il est nécessaire d'élaborer d'urgence des stratégies de protection sociale adaptées à la fois pour lutter contre la pauvreté et pour promouvoir l'Agenda du travail décent dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi. Les bons choix de politiques économiques et sociales, alliés à la volonté politique de faire de protection sociale un levier de lutte contre la pauvreté régleront, à terme, la question de l'accessibilité.

2. Le défi de l'accessibilité financière et de la gouvernance de la protection sociale

La question de savoir si les systèmes de protection sociale sont abordables et viables sur les plans financier, budgétaire et économique est devenue une préoccupation majeure des pays, quel que soit leur niveau de développement. L'idée selon laquelle les pays qui ont un faible niveau de développement n'ont pas les moyens de mettre progressivement en œuvre des dispositifs de sécurité sociale a encore cours. Beaucoup de planificateurs du développement sont tout simplement partis du principe que ces pays ne disposent pas d'une marge budgétaire suffisante pour financer les prestations de sécurité sociale et que la sécurité sociale est donc inabordable pour eux. Le fait qu'il s'agit là d'une hypothèse, qui plus est d'une hypothèse erronée, apparaît plus clairement à mesure que l'on dispose de données, comme celles issues de travaux récents du BIT sur le coût d'un ensemble élémentaire de prestations sociales en Afrique subsaharienne et en Asie, qui prouvent que même les pays les plus pauvres ont les moyens de se doter d'un tel ensemble.

Le BIT a récemment réalisé deux études de coûts, l'une en Afrique et l'autre en Asie, qui permettent de disposer d'une première estimation du coût qu'aurait, aujourd'hui et dans les décennies à venir, un ensemble fictif de prestations sociales de base dans les pays à faible revenu. Il ressort de ces études que le coût annuel brut initial (hors accès aux soins de santé essentiels qui, dans une certaine mesure, est déjà financé) serait compris entre 2,2 et 5,7 pour cent du PIB en 2010.

Dans l'hypothèse retenue, pour 2010, le coût annuel de pensions universelles de retraite et d'invalidité de base serait compris entre 0,6 et 1,5 pour cent du PIB annuel dans les pays

étudiés. Il s'établirait à 1,0 pour cent du PIB, voire moins au Cameroun et en Guinée, et serait compris entre 1,1 et 1,5 pour cent du PIB au Burkina Faso, en Ethiopie, au Kenya, au Sénégal et en République-Unie de Tanzanie.

A condition d'être placée suffisamment haut sur la liste des priorités, l'introduction progressive d'un ensemble de prestations de sécurité sociale modestes sur une période de dix ans, par exemple, pour un coût net d'environ 4 pour cent du PIB ne semble pas irréalisable.

Actuellement, les avancées les plus spectaculaires observées dans le monde en matière de sécurité sociale concernent les régimes de transferts sociaux. Quelque 30 pays (dont huit pays africains : notamment l'Afrique du Sud, la Namibie) déploient des efforts couronnés de succès pour mettre en place des composantes d'un ensemble de prestations sociales de base via des dispositifs de transferts sociaux

A l'évidence, il existe des cas dans lesquels il est difficile d'augmenter à très brève échéance la marge budgétaire disponible pour les transferts sociaux. Chaque cas doit faire l'objet d'une évaluation précise.

S'agissant du défi de créer la marge budgétaire, on sait que dans le monde, les pays consacrent en moyenne 17,2 pour cent de leur PIB à la sécurité sociale. Les niveaux d'allocations par pays varient fortement selon les régions et selon le revenu national. Alors qu'en Europe 20 à 30 pour cent du PIB sont investis dans la sécurité sociale, en Afrique, 4 à 6 pour cent du PIB seulement sont consacrés aux prestations de sécurité sociale, et le montant des fonds alloués à la santé est supérieur à celui des fonds alloués aux transferts en espèces destinés à garantir une sécurité de revenu. En général, les dépenses, en part des ressources disponibles, sont plus élevées dans les pays à revenu élevé que dans les pays à faible revenu. Toutefois, il ne faut pas considérer la sécurité sociale comme un luxe; elle est aussi abordable pour des pays dont le revenu est plus faible. La part des ressources disponibles consacrée à la sécurité sociale varie fortement d'un pays à l'autre. Cette part ne dépend en fait pas tant de la richesse du pays que, dans une large mesure, de la volonté politique qui détermine en fait la marge budgétaire disponible.

La mise en place d'un ensemble de prestations de protection sociale paraît donc faisable, à condition toutefois, dans la plupart des cas, d'être progressive.

L'expérience montre donc que quelque chose est possible quasiment partout.

Dans la démarche de l'extension progressive de la couverture de la sécurité sociale pour tous, trois principaux défis sont à relever:

- Concilier protection efficace et souplesse au plan de l'organisation
- Assurer la cohérence de l'architecture des systèmes nationaux sécurité sociale
- Créer la marge budgétaire nécessaire

▪ Un autre aspect important pour le succès des programmes de protection sociale est celui de la bonne gouvernance qui fait appel à deux composantes majeures : un cadre législatif et réglementaire bien défini et des administrateurs compétents chargés de gérer et de superviser les structures en place. La **bonne gouvernance des programmes**, est la condition absolument essentielle pour l'efficacité, le succès et la crédibilité des organismes/programmes en service, elle est aussi fondamentale pour la réussite de l'extension de la couverture. Une gouvernance efficiente peut faire la différence à long terme. Aucun système de protection sociale ne peut atteindre ses objectifs sans une bonne gouvernance, et au centre de la bonne gouvernance se trouve la saine gestion financière

Une saine gestion financière dépend de la capacité des personnes chargées de superviser et de diriger les programmes de protection sociale : membres tripartites des conseils d'administration des institutions de protection sociale ; fonctionnaires des ministères des finances et du Trésor et des ministères responsables de la protection sociale ; membres du personnel administratif de haut niveau des institutions de protection sociale ; régulateurs et

superviseurs de fonds de pension. Pour une institution de sécurité sociale, le Conseil d'administration a un rôle de supervision, tandis que la Direction Générale a un rôle exécutif, l'Etat ayant pour sa part, un rôle de garant des prestations et de responsable du cadre législatif d'ensemble.

La gouvernance financière d'un système de protection sociale ou d'un régime particulier est axée sur :

- *L'efficacité* – Le système apporte-t-il le niveau de protection stipulé dans les objectifs de la législation et de la politique générale ?
- *L'efficience* – La protection sociale est-elle assurée de la manière la plus efficiente possible ?
- *La pérennité* – Le système est-il durable à long terme sur les plans financier, fiscal et économique ?
- *La transparence* – L'utilisation des ressources de la protection sociale est-elle transparente ?

Les axes énumérés ci-dessus permettent de questionner le niveau de bonne gouvernance des régimes de sécurité sociale.

3.. . Les réponses du BIT

Le BIT a mis en place des *services et des outils d'assistance technique* qui fournissent des conseils aux gouvernements et qui soutiennent le développement des institutions de sécurité sociale en Afrique et dans toutes les autres régions du monde.

L'assistance technique : En ce qui concerne les organismes opérationnels, le BIT les a régulièrement assistés depuis les années 1960, par des études actuarielles et des conseils techniques qui leur ont permis d'avoir un cadre et des paramètres de gestion adéquats.

Depuis 1998, le BIT a mis en place un projet en charge de l'appui à l'extension de la couverture de la sécurité sociale pour tous : STEP (*Stratégies et techniques de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté*). Le projet a appuyé des expériences concluantes en Afrique de l'Ouest et du Centre. Par ailleurs, le BIT a aussi répondu à des requêtes d'assistance technique dans plusieurs pays sous forme de projets financés par les bailleurs de fonds ou sur ses fonds propres. Sur la base de la résolution de la conférence de l'OIT de 2001, le BIT a lancé une Campagne mondiale pour l'extension de la couverture de la sécurité sociale pour tous en 2003. Ladite Campagne a mené plusieurs activités qui ont eu pour résultat l'augmentation des requêtes pour les conseils en vue de la définition de la politique nationale de protection sociale dans plusieurs pays. Dans le cadre de cette Campagne, un programme de recherche sur l'extension de la sécurité sociale a été entrepris pour évaluer les capacités réelles et potentielles des pays africains à l'accessibilité financière de la politique d'extension à travers les études appelées SPER (*Social Protection expenditure review /Analyses des prestations et des indicateurs de résultats en protection sociale*) et les études du *budget social*.

Une autre réponse aux défis auxquels font face les pays africains est le renforcement de capacités des cadres par le truchement des volets des projets de la coopération technique, par des formations organisées au Centre de l'OIT à Turin, par des formations sanctionnées par des diplômes organisées dans les universités de Maastricht, de Lausanne et, depuis cette année, à l'Université de Maurice. Le projet QUATRIN-Africa (*Formation dans le domaine des techniques quantitatives*) a organisé le renforcement des capacités de gouvernance des hauts cadres et des administrateurs de la sécurité sociale, en plus du financement et de la mise en place de la formation diplômante de l'Université de Lausanne.

Le BIT a mis en place une plate-forme de gestion des connaissances : GESS (*Global extension of social security/Extension mondiale de la sécurité sociale*) par laquelle des chercheurs ou des administrateurs de la sécurité sociale peuvent accéder à des informations à jour sur les bonnes pratiques dans le domaine. Le BIT accueille régulièrement, dans le département de la sécurité sociale, des cadres de la sécurité sociale en visite technique, des stagiaires et des chercheurs.

- **4. Les Questions proposées pour le débat**

- Faut-il une politique nationale de protection sociale assortie de stratégies ?
- Quelles stratégies pour améliorer l'espace fiscale au profit de la sécurité sociale ?
- Quels dispositifs à mettre en place pour une gouvernance optimale de la protection sociale ?
- Quels outils de pilotage faut-t-il mettre pour piloter, assurer le suivi et mesurer les progrès de la politique nationale de protection sociale et sa gouvernance ?