



INTERVIEW (ROADMAP): ALEJANDRO BONILLA

MANAGER DU GROUPE FORMATION/CAPACITY BUILDING, SECSOC, BIT



« EXEMPLE D'UNE EVALUATION AU PANAMA* »

L'expérience du Panama montre qu'un travail technique n'est « rien » s'il ne s'accompagne pas d'un consensus entre les acteurs clefs, notamment entre les décideurs politiques et les partenaires sociaux.

BIT Genève, mars 2009

GESS : Quel était l'objectif de ce projet ?

Alejandro Bonilla : L'objectif de ce projet était de consolider la caisse des pensions du Panama et de développer une réponse nationale à une vague de réformes des systèmes de retraite qui déferlait sur l'Amérique latine. Pour cela il était impératif d'effectuer une évaluation actuarielle de la caisse avec plusieurs hypothèses concernant la législation (aucune modification de la législation ; plusieurs scénarios de réforme) et de tirer les conclusions de ces analyses avec les partenaires sociaux.

La consolidation de la caisse devait permettre dans un deuxième temps d'envisager l'extension de la couverture aux travailleurs de l'économie informelle.

Plusieurs évaluations actuarielles de la caisse avaient déjà été conduites auparavant, l'une par la Banque mondiale à la demande du gouvernement, une autre à la demande des employeurs et une dernière à la demande des travailleurs. Les recommandations de ces trois évaluations étaient différentes si bien qu'il n'y avait pas de consensus au sein des acteurs sur la stratégie de consolidation de la caisse et de possible réforme la plus adaptée.

C'est dans ce contexte que la Caisse des pensions du Panama a demandé au BIT de bien vouloir intervenir pour jouer un rôle « d'arbitre ».

GESS : Et alors, laquelle de ces études disait vrai ?

Alejandro : En fait, les trois études étaient techniquement « correctes ». Après avoir passé en revue les trois études nous nous sommes rendus compte que les différences des conclusions et recommandations venaient de différences dans les sources d'information utilisées (ministère des finances dans un cas, contrôleurs des comptes dans un autre, caisse de sécurité sociale dans le troisième cas) et dans la formulation d'hypothèses sur les changements démographiques et l'évolution économique (plus ou moins optimistes ou audacieuses).

GESS : Comment avez-vous fait pour jouer ce rôle d'« arbitre » ?

Alejandro : Nous avons procédé en deux étapes. Tout d'abord il fallait obtenir un **consensus sur les données**. Le BIT proposa la création d'un groupe tripartite d'analyse de la Sécurité sociale dont le premier objectif était de définir précisément l'information dont on avait besoin pour effectuer l'évaluation actuarielle et de se mettre d'accord sur les sources d'information. Ce travail préliminaire dura quatre à cinq mois.

Chaque réunion donnait lieu à un PV (procès verbal) qui devait être signé par toutes les parties. Ce formalisme extrême semblait indispensable pour éviter que des décisions prises au sein de ce groupe ne soient ensuite remises en cause.

Une fois qu'un consensus fut obtenu sur les données, nous sommes passés à la deuxième d'étape. L'objectif était d'obtenir un consensus sur **les hypothèses du modèle**. Là encore deux à trois mois furent nécessaires pour qu'un consensus soit atteint avec la formulation d'une hypothèse de base (sur laquelle la plupart des parties prenantes étaient d'accord), une hypothèse optimiste et une hypothèse pessimiste.

GESS : Donc au bout de ces huit mois de travaux préliminaires vous êtes passés au développement du modèle proprement dit ?

Alejandro : Oui, mais pas tout de suite. Huit mois de travaux préliminaires sans résultats tangibles, c'est long ... et la société civile et la classe politique relayées par la presse nationale commencèrent à s'impatienter. Les journaux s'inquiétaient de la lenteur du processus et accusaient le BIT de « traîner ». Le Directeur du bureau du BIT de San José dut écrire un article dans l'un des quotidiens nationaux pour expliquer le processus de dialogue social et les raisons de la lenteur du processus. Cet article co-signé par le Directeur du BIT, les représentants des travailleurs et employeurs ainsi que le représentant des Nations Unies au Panama fut d'un réel soutien ; il eut un impact positif dans l'opinion publique et permit d'accroître la visibilité du projet.

* Le projet d'assistance technique au Panama a eu lieu en 1995-1996. Il fut conduit par une équipe composée de Anne Drouin, et Wolfgang Scholz du Département de la Sécurité sociale à Genève et Alejandro Bonilla García, membre de l'Equipe Multi-disciplinaire pour l'Amérique Centrale et Panama, basée à San José, Costa Rica.



INTERVIEW (ROADMAP): ALEJANDRO BONILLA

MANAGER DU GROUPE FORMATION/CAPACITY BUILDING, SECSOC, BIT

Ensuite nous sommes passés à la troisième étape, le développement conjoint du modèle actuariel qui serait à l'origine des recommandations.

GESS : Avez-vous là aussi procédé de manière participative ?

Alejandro : Oui, tout à fait. Il était indispensable d'impliquer tous les acteurs dans le développement du modèle, compte tenu de la méfiance qui existait entre les parties au sujet des modèles proposés par les parties « adverses ».

Pour bâtir ensemble ce modèle nous avons décidé de « kidnapper » les membres du groupe tripartite d'analyse et de les faire participer à un séminaire de travail de trois semaines au [CIESS](#) (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social) à Mexico. Ce séminaire permit de développer un modèle conjoint, et a finalement permis d'éviter la privatisation du régime.

En outre un séminaire de cinq jours d'information sur les expériences latino-américaines en matière de réformes des régimes de sécurité sociale et d'extension de la couverture fut organisé à l'intention d'un public plus large. Il permit également de sensibiliser ces acteurs à la conduite d'une réforme au Panama.

GESS : Quels sont les principaux enseignements de cette expérience ?

Alejandro : Je retiens plusieurs choses importantes.

Cette expérience nous a tout d'abord montré que la formulation de propositions purement techniques peut s'avérer stérile si aucune ne recueille le consensus indispensable à sa mise en œuvre. C'était la situation dans laquelle le Panama se trouvait avant l'intervention du BIT. Le BIT – fort de son « tripartisme » - a face à cette situation de blocage cherché à mobiliser et impliquer l'ensemble des acteurs clés (représentants des ministères concernés, des employeurs et des travailleurs ainsi que techniciens et décideurs de la Caisse de sécurité sociale) autour des données, des hypothèses et de la construction du modèle. C'est grâce à cette démarche de dialogue social qu'un consensus est né autour du modèle et que les acteurs se le sont appropriés. Cette démarche fut certainement la principale clef de succès du projet.

Dans la plupart des cas les analyses actuarielles sont conduites de manière relativement confidentielle au sein des caisses de sécurité sociale. Dans l'expérience du Panama à l'inverse ce fut une des rares fois où un comité tripartite fut constitué pour conduire l'analyse actuarielle et la prise de décision ; ce mode de travail participatif et tripartite devrait être effectué plus souvent.

Enfin une des leçons clés à tirer de cette expérience est qu'il est important de communiquer sur la sécurité sociale pour permettre aux différentes parties prenantes et au grand public de mieux comprendre les

enjeux de la sécurité sociale. Il est important de faire comprendre que la construction d'un système de sécurité sociale intégré et universel est un processus de longue haleine, demandant des années d'efforts ; il est également crucial de mettre en avant les bienfaits de la sécurité sociale, sur l'accès aux soins de santé par exemple ou la lutte contre la pauvreté. La presse nationale devrait être « remplie » d'articles permettant de sensibiliser l'opinion publique et de progressivement bâtir un consensus national autour de la sécurité sociale. Dans le cadre de cette expérience l'intervention du Directeur du BIT par voie de presse fut décisive. Il existe d'autres pays – comme la Colombie - où les responsables des régimes utilisent les médias pour créer une image positive de la sécurité sociale. ||