



# La gouvernance des institutions de sécurité sociale :

Guide pratique à l'intention  
des administrateurs  
d'Europe centrale et orientale



Organisation  
internationale  
du Travail



# La gouvernance des institutions de sécurité sociale :

Guide pratique à l'intention des administrateurs  
d'Europe centrale et orientale

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL  
JANVIER 2006

Copyright © Organisation internationale du Travail 2006  
Première édition 2006

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation, de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau International du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

*La gouvernance des institutions de sécurité sociale : Guide pratique à l'intention des administrateurs d'Europe centrale et orientale.* Budapest, Bureau international du Travail, 2006.

Administration de la sécurité sociale, conseil d'administration, guide de formation de gestion, Europe de l'Est, 02.14.1

ISBN 92-2-217857-2, 978-92-2-217857-5 (print)  
ISBN 92-2-217858-0, 978-92-2-217858-2 (web pdf)

Egalement disponible en anglais : *Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe*  
Budapest, International Labour Office, 2005 (ISBN 92-2-117857-9).

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable. Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante : Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email : [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) ou par notre site web : [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

*Imprimé en Hongrie*

# TABLE DES MATIERES

Avant-propos		vii
Les auteurs		xi
L'élaboration du Manuel		xiii
Chapitre 1	Introduction	1
Chapitre 2	Votre rôle	5
Chapitre 3	Le cadre juridique du rôle de l'administrateur	19
Chapitre 4	Les activités du conseil d'administration	29
Chapitre 5	Structures d'administration	45
Chapitre 6	Fixer des objectifs et mesurer les résultats	55
Chapitre 7	Questions de gestion financière	67
Chapitre 8	Assurer la transparence et l'équité	87
Chapitre 9	Stratégie de communication	101
Chapitre 10	La tenue des comptes individuels dans une institution de sécurité sociale	115
Chapitre 11	Application et respect de la loi en matière d'obligations contributives	125
Chapitre 12	Le placement des fonds de la sécurité sociale	135
Chapitre 13	Planifier pour l'avenir	151
Chapitre 14	Résumé	169
Annexe A	Définition de la sécurité sociale par le BIT et principales obligations imposées par la Convention 102 de l'OIT	171
Annexe B	Conventions de l'OIT sur la sécurité sociale	173
Annexe C	La capitalisation, solution mythique au vieillissement démographique <i>Nicholas Barr</i>	175
Annexe D	Quelques clés pour faire un bon administrateur <i>Warren McGillivray</i>	181
Annexe E	Composition des conseils d'administration de la sécurité sociale dans une sélection de pays d'Europe centrale et orientale	189

Annexe F	Formulaire d'autoévaluation pour les administrateurs	191
Annexe G	Autres livres, publications et sites Web utiles	197
Annexe H	Liste des sigles	203

# AVANT-PROPOS

Le présent manuel est conçu comme un guide pratique à l'intention des représentants des salariés et des employeurs siégeant au conseil d'administration d'une institution de sécurité sociale. Il reflète l'histoire récente de l'Europe centrale et orientale et est conçu pour être utilisé dans ces pays, où la création de conseils d'administration de la sécurité sociale fait partie d'un effort plus large de décentralisation du pouvoir de l'Etat et de multiplication des formes de médiation entre intérêts. Même si leur structure et leur mandat exacts varient d'un pays à l'autre, les nouveaux conseils d'administration de la sécurité sociale de la région ont d'importantes responsabilités : ils sont chargés de veiller à ce que les cotisations de sécurité sociale soient utilisées à bon escient et aux fins prévues, d'apporter des informations aux décideurs sur l'expérience récente du régime dont ils ont la charge et de s'assurer que les principes et les pratiques du régime sont bien conformes à la loi. En tant que tels, ces conseils d'administration constituent une institution vitale pour renforcer la démocratie dans l'administration et représenter les intérêts des salariés, des employeurs, des retraités et des autres mandants des régimes au sein de l'administration nationale des pensions.

L'OIT a participé étroitement à la création et à la formation de conseils d'administration tripartites, dans le cadre de son effort général pour faire progresser la bonne gouvernance dans les régimes de sécurité sociale de la région. Le présent volume appartient à une série de publications ayant cet objectif.<sup>1</sup> Ce manuel a été produit dans le cadre d'un projet de coopération technique de l'OIT actuellement en cours,

---

<sup>1</sup> Voir aussi Cichon, M. et L. Samuel (dir.). *Making Social Protection Work: The challenge of tripartism in social governance for countries in transition*, Genève, BIT, 1995.

*Renforcer la gouvernance de la sécurité sociale en Europe centrale et orientale*, projet réalisé avec l'appui financier du gouvernement français. Ce projet vise à favoriser le dialogue social sur la réforme de la sécurité sociale et à encourager des réformes qui soient bien adaptées aux conditions nationales, tout en étant conformes aux normes d'adéquation, d'inclusion et de gouvernance démocratique minimales énoncées par les conventions de l'OIT sur la sécurité sociale. Ce projet comprend trois composantes : 1) la promotion d'instruments et de bonnes pratiques pour renforcer la gouvernance des régimes de sécurité sociale, 2) la formation et le soutien technique des partenaires sociaux dans leur rôle de concepteurs de politiques sociales et 3) le suivi des premiers résultats de différentes stratégies de réforme de la sécurité sociale. Le présent manuel a été produit dans le cadre de la seconde de ces composantes, celle qui consiste à appuyer les partenaires sociaux. Si ces derniers ont besoin d'un guide de référence du type de celui-ci, c'est parce que la situation de la région présente certains aspects particuliers.

Premièrement, alors que des conseils d'administration tripartites ont été établis dans la plupart des pays de la région, ces derniers n'ont pas toujours produit, à l'heure qu'il est, des résultats à la hauteur des attentes initiales. Cela résulte autant du fait que les membres des conseils d'administration eux-mêmes ne savent pas très bien comment remplir leur rôle, que de la faiblesse générale du pouvoir administratif dans les économies en transition de ces pays, faiblesse qui fait qu'il est difficile et problématique de remplir le rôle d'administrateur. Les membres de ces conseils d'administration pourront donc juger utiles de prendre pour référence le modèle administratif de régimes appartenant à des pays ayant des pratiques mieux établies et des traditions plus anciennes. C'est dans cette perspective que ce manuel, en s'appuyant essentiellement sur l'expérience de l'Europe de l'Ouest, établit ce qui sera, nous l'espérons, des lignes directrices utiles pour le fonctionnement des conseils d'administration de la sécurité sociale, à la fois sur le plan général et sur une série de questions spécifiques.

Deuxièmement, des réformes récentes propres au contexte des pays d'Europe centrale et orientale ont compliqué l'administration des institutions de sécurité sociale, plaçant ainsi les membres des conseils d'administration devant des problèmes nouveaux et complexes. Comme les régimes de pension et/ou de maladie ont été partiellement privatisés dans la plupart des pays de la région, les nouveaux dispositifs, dits du second pilier, interagissent avec les régimes publics selon des modalités parfois pesantes et imprévisibles. Avec le transfert de certaines recettes de cotisations à des comptes individuels, il arrive que le régime public doive assurer la tenue des dossiers des nouveaux prestataires privés. Inversement, il arrive que la tenue des dossiers du

régime public soit transférée à une nouvelle administration chargée de tenir les dossiers des deux piliers. De plus, dans de nombreux pays, le recouvrement des cotisations de sécurité sociale a été unifié sous la coupe d'une administration publique unique, souvent le fisc, ce qui rend l'institution de sécurité sociale dépendante de la performance d'une autre administration, tant pour ses recettes que pour les renseignements portant sur l'identité des cotisants. Ces nouveaux arrangements exigent beaucoup d'attention de la part des membres des conseils d'administration et les oblige à faire preuve d'un mélange de diplomatie et d'insistance en vue d'influer sur des actions qui échappent à leur autorité directe. Sans prescrire de règles précises pour faire face à ces défis, le présent manuel cerne les questions importantes et les renseignements qu'il est stratégique d'exiger.

Troisièmement, tout n'est pas négatif ni problématique aujourd'hui dans l'administration des régimes de sécurité sociale d'Europe centrale et orientale. Certaines pratiques positives sont en train d'émerger, à mesure que les décideurs politiques et les administrateurs des régimes acquièrent des connaissances et de l'expérience dans la gestion de la sécurité sociale dans le contexte politique et économique en mutation qui est le leur. La même chose vaut pour les syndicalistes et les employeurs qui siègent à un conseil d'administration tripartite. Pour élaborer ce manuel, nous avons demandé leur avis et interrogé sur leur expérience un grand nombre de membres de conseil d'administration de la région, nous leur avons demandé leur réaction à la lecture d'une première ébauche du présent manuel et incorporé dans ses pages leur point de vue et les exemples concrets qu'ils nous ont communiqués. Ainsi, ce manuel est le recueil d'un ensemble émergent de bonnes pratiques qui sont vraiment originaires d'Europe centrale et orientale. Comme elles découlent des réalités régionales et y sont adaptées, elles devraient être particulièrement pertinentes pour les utilisateurs du manuel.

Ce manuel est le produit d'un effort de coopération inhabituel, au cours duquel de nombreuses personnes à travers l'Europe ont généreusement fait don de leur temps, de leurs connaissances et de leurs opinions. Les personnes qui ont joué le plus grand rôle dans ce travail sont citées ci-après comme auteurs. Sous le titre « L'élaboration du manuel », on trouvera ensuite une description plus complète du processus de travail. Le Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale (BSR–Budapest) tient à remercier tous les auteurs pour leurs idées et la générosité avec laquelle ils nous ont fait bénéficier de leur expérience. C'est leur contribution qui va faire de ce livre un important outil de référence dans la bibliothèque des administrateurs cette région d'Europe.

Nous tenons à remercier particulièrement le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement français et le Ministère de la santé et des solidarités pour leur appui financier qui a permis ce projet. L'OIT apprécie l'engagement du gouvernement français en faveur d'une administration démocratique de la sécurité sociale et l'existence, en France, de dispositifs permettant aux mandants des régimes d'avoir voix au chapitre de leur gestion. Le lecteur rencontrera d'ailleurs de nombreuses références à ces dispositifs dans ce manuel.

PETRA ULSHOEFER

*Directrice*

ELAINE FULTZ

*Spécialiste de la sécurité sociale*

DIMITRINA DIMITROVA

*Spécialiste des activités syndicales*

JEAN-MARIE STANDAERT

*Spécialiste des activités patronales*

# LES AUTEURS

*Ce manuel a été produit sous la direction de*  
Elaine Fultz, Spécialiste de la sécurité sociale, BSR–Budapest

*par*  
SUE WARD  
consultante indépendante sur les retraites et auteur principal du manuel

*avec la collaboration de*  
WARREN MCGILLIVRAY, Association internationale de la sécurité sociale (retraité)  
MICHEL LAROQUE, Inspection générale des affaires sociales (France)  
ARNAULD D'YVOIRE, Observatoire des retraites (France)

*et une équipe de révision constituée de responsables et d'experts régionaux  
de la sécurité sociale, dont*  
MÁRIA AUGUSZTINOVICS, Académie hongroise des sciences  
PETRU DANDEA, Commission nationale roumaine de l'assurance sociale  
SLAVOLJUB LUKOVIĆ et MARIJAN ZOVIĆ,  
Caisse d'assurance pension et invalidité des salariés de la République serbe  
HARRI TALIGA, Office d'assurance maladie d'Estonie  
EWA TOMASZEWSKA,  
ancienne administratrice de l'Institution d'assurance sociale polonaise (ZUS)  
MÁRIA SVOREŇOVA, Confédération des syndicats slovaques



# L'ELABORATION DU MANUEL

L'idée de ce manuel a surgi pour la première fois lors d'une conférence patronale de l'OIT sur la sécurité sociale à Bled, en Slovénie, mi-2001, au cours d'une conversation entre trois des participants : Jean-Marie Standaert, spécialiste des activités patronales du centre du BIT de Budapest, Warren McGillivray, alors chef des opérations de l'Association internationale de la sécurité sociale et moi-même. A la suite de cette discussion, j'ai élaboré l'esquisse d'un guide simple définissant les responsabilités et les devoirs d'un membre de conseil d'administration de la sécurité sociale et fournissant des informations élémentaires sur l'éventail de questions qu'ils doivent aborder. Emmanuel Reynaud, alors directeur du service des politiques de la sécurité sociale du Secteur de la protection sociale du BIT, à Genève, a contribué à affiner et à rendre plus nette cette ébauche. Après avoir longtemps cherché qui pourrait être le mieux placé pour donner vie à cette esquisse, nous avons pensé à Sue Ward, consultante britannique indépendante sur les retraites.

Mme Ward est l'auteur de nombreux livres et articles sur les retraites et les placements et elle a été autrefois la spécialiste des retraites pour le compte d'un grand syndicat britannique et du *Trades Union Congress*. Elle a aussi été membre de la Commission, désignée par le gouvernement, sur la réforme de la loi sur les retraites en 1991–1992 et a siégé au Conseil d'administration de l'autorité de régulation des pensions professionnelles depuis sa création en 1996 jusqu'en 2002. C'est la compréhension profonde de l'administration de la sécurité sociale et le style vivant et clair de Mme Ward qui donnent à ce manuel son caractère distinctif.

A l'automne 2004, Mme Ward est venue au centre du BIT de Budapest pour examiner notre documentation sur la sécurité sociale et poursuivre le développement de l'ébauche. Elle a trouvé de nombreuses informations pertinentes dans les manuels de formation du BIT produits par le Centre de Turin, dans les documents didactiques

de l'AISS et dans les manuels produits par le Service finances, actuariat et statistiques du Secteur de la protection sociale du BIT. Le manuel s'appuie fortement sur tous ces documents, dont beaucoup sont cités au fil de ses pages et énumérés dans les suggestions de lectures complémentaires, figurant à la fin de chaque chapitre.

Pour fournir un éclairage et un contexte régionaux, j'ai fait en sorte que des spécialistes des retraites de la région rencontrent Mme Ward à Budapest, à Bratislava et à Ljubljana. En Hongrie, Mária Augusztinovics, économiste de l'Académie hongroise des sciences, a décrit les questions et les problèmes récents de l'administration du régime de pension hongrois. Ágnes Matits, une actuaire, consultante en matière de retraites, auteur et formatrice au Centre international de formation des banquiers, a ajouté un point de vue sur les nouveaux comptes d'épargne individuels obligatoires hongrois. Dimitrina Dimitrova, spécialiste des activités syndicales du centre du BIT de Budapest, a contribué à donner des informations sur le point de vue des syndicats, tout comme l'a fait Judit Czuglerné Iványi, avocate en droit du travail spécialisée dans les questions de sécurité sociale et présidente adjointe du Conseil national de l'OIT. Jean-Marie Standaert a fourni à Mme Ward le point de vue du patronat d'Europe central et orientale sur les questions de sécurité sociale.

A Bratislava, Mária Svoreňova, conseillère en matière de politiques sociales auprès de la Confédération des syndicats de la République slovaque (KOZ SR), et Juraj Borgula, de la Fédération des employeurs en ingénierie, ont décrit les initiatives de réformes sociales slovaques et le rôle de leur organisation. A Ljubljana, Nataša Belopavlovič, alors secrétaire d'Etat du Ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, Peter Pogačar, travaillant au Ministère, Jože Kuhelj, de l'Institution d'assurance pension et invalidité, le professeur Tine Stanovnik, de l'Institut de recherche économique, Dušan Kidrič, de l'Institut de macroéconomie, et Lučka Bohm et Metka Roksandič, de l'Association des syndicats libres, ont donné leur point de vue sur le consensus tripartite ayant entouré la réforme des retraites de 1999 et sur les mécanismes d'administration des pensions slovènes.

En novembre 2004, Warren McGillivray et moi-même avons examiné séparément la première version du manuel. L'examen de M. McGillivray a été particulièrement axé sur les aspects financiers de la gestion des régimes.

Alors que le manuel en était à sa deuxième mouture, j'ai de nouveau invité des responsables et des spécialistes régionaux à rencontrer Mme Ward, cette fois en marge d'une conférence sur les pensions organisée par l'OIT à Budapest (décembre 2004). Ces personnes étaient : Agnieszka Chłoń-Domińczak, sous-secrétaire du ministère polonais des Affaires sociales, Jiří Král, directeur de l'assurance sociale, au

ministère tchèque du Travail et des Affaires sociales, Lauri Leppik, consultant estonien indépendant en matière de retraites et ancien conseiller auprès du ministère des Affaires sociales, Romas Lazutka, de l'Université de Vilnius, en Lituanie, Inta Vanovska, directrice de la prévision sur les pensions, au ministère des Affaires sociales, en Lettonie, Cristian Toma, haut conseiller au ministère du Travail et de la Protection sociale, en Roumanie, Jagoda Milidrag-Šmid, conseiller en politiques sociales auprès de l'UATUC, en Croatie, Josef Suchel, conseiller en politiques sociales auprès de la Confédération des syndicats, en République tchèque et, enfin, Ewa Tomaszewska, membre de la direction de Solidarność et ancienne membre du conseil d'administration de l'Institution polonaise de la sécurité sociale (ZUS). Leur point de vue est venu accroître la pertinence et l'authenticité du manuel.

Pour ajouter le point de vue de l'Europe de l'Ouest et recueillir davantage d'exemples de pratiques réussies, deux responsables français ont apporté leur expérience et leur perspective à la nouvelle ébauche du manuel : Arnauld d'Yvoire, directeur de l'Observatoire des Retraites, et Michel Laroque, Inspecteur général des affaires sociales auprès du ministère français, chargé de la sécurité sociale. M. d'Yvoire a recueilli les réactions, à des parties essentielles de l'ébauche du manuel, d'organismes français de la sécurité sociale affiliés à l'Observatoire, tandis que M. Laroque a donné quelques aperçus de l'évolution de la sécurité sociale en France.

Krzysztof Hagemer, économiste et coordinateur de la politique des pensions au Département de la sécurité sociale de l'OIT, à Genève, et ancien spécialiste de la sécurité sociale du centre du BIT de Budapest, a examiné plusieurs chapitres du manuel et émis des suggestions sur un grand nombre de points, y compris le traitement du budget social, de l'examen des dépenses sociales, de la tenue des dossiers et des parties concernées des conventions de l'OIT.

En mars 2005, alors que la réalisation du manuel touchait à sa fin, un groupe de membres, actuels ou anciens, de conseils d'administration de la sécurité sociale en Europe centrale et orientale, a fourni des commentaires écrits sur son ébauche. Durant un atelier d'une journée à Budapest, nous avons examiné ensemble ces commentaires et obtenu des exemples régionaux supplémentaires. Ce groupe comprenait Harri Taliga, secrétaire aux affaires sociales de la Confédération des syndicats d'Estonie (EAKL) et membre de l'Office d'assurance maladie d'Estonie, Ewa Tomaszewska, Slavoljub Luković, secrétaire de la Confédération serbe des syndicats (NEZAVISNOST) et membre du conseil d'administration de la Caisse d'assurance pension et invalidité des salariés de la République de Serbie, Marijan Zović, secrétaire général de l'Association des employeurs serbes et membre du même conseil d'administration,

Petru Dandea, vice-président de CARTEL ALFA et membre du conseil d'administration de la Commission nationale roumaine de l'assurance sociale et, enfin, Mária Svoreňova. Mária Augusztinovics a également participé à cette révision en tant qu'experte indépendante.

Dans ma révision finale du manuel, j'ai cherché à y approfondir le point de vue de l'OIT et à y rendre les questions régionales encore plus centrales. J'ai aussi collaboré au chapitre 10 et suis l'auteur principal du chapitre 11 sur l'application de la loi et le respect des obligations.

Mercedes Birck, assistante du projet du BIT sur la sécurité sociale, a coordonné les nombreuses interactions de tout ce réseau de collaborateurs, facilitant les communications, la logistique des réunions et les échanges d'informations. Tom Bass, un rédacteur indépendant, a mis le manuel en forme, en assurant sa cohérence en matière de forme et de langue. Judit Kovácsné Kiss a composé la version finale et, au cours de ce processus, a contribué d'une manière appréciable au polissage de cette version ultime.

Je tiens à remercier Mme Ward pour sa collaboration coopérative et fructueuse en vue de donner forme à ce manuel. En son nom et mon nom propre, que soient ici remerciés tous ceux qui ont fait généreusement don de leur temps, de leurs idées et de leur point de vue au cours de son élaboration.

ELAINE FULTZ

*Spécialiste de la sécurité sociale*

OIT Budapest

Septembre 2005

# INTRODUCTION

Tous les systèmes devraient se conformer à certains principes de base. En particulier, les prestations devraient être sûres et non discriminatoires ; les régimes devraient être gérés avec rigueur et transparence, engendrer des coûts administratifs les plus faibles possible et accorder un rôle important aux partenaires sociaux. La confiance qu'ils inspirent à la population est un facteur déterminant de leur réussite. Pour établir cette confiance, une bonne gouvernance est indispensable.

BIT. 2002. *Sécurité sociale. Un nouveau consensus*, p. 2.

Ce guide est destiné à vous aider à remplir vos devoirs de membre d'un organe de surveillance d'une institution publique de sécurité sociale dans l'un des Etats de l'Europe centrale et orientale. Il se peut que cette institution couvre tous les aspects de la sécurité sociale ou qu'elle ne soit qu'un organisme parmi d'autres, chacun gérant les retraites, l'assurance chômage, l'assurance maladie ou un autre type de prestations comme les allocations de maternité ou d'invalidité. Selon toute probabilité, elle assume des fonctions comme la gestion de dossiers individuels, la détermination de l'ouverture des droits à prestations et le versement des prestations. Dans certains pays de la région, elle peut aussi s'occuper du recouvrement et de la comptabilisation des cotisations (patronales, salariales ou versées par les travailleurs indépendants et les autres catégories d'assurés)<sup>2</sup>. Même si ce livre s'intéresse surtout aux institutions

---

<sup>2</sup> Toutefois, dans un nombre grandissant de pays d'Europe centrale et orientale, il existe une agence de recouvrement des cotisations sociales distincte, liée ou appartenant au fisc (voir chapitre 11).

gérant des régimes publics de sécurité sociale financés par répartition, la plus grosse partie de son contenu porte sur le rôle des organes de surveillance en général. Certaines de ses parties seront donc également valables pour certains dispositifs par capitalisation du second pilier et, en fait, pour l'organe de surveillance de *n'importe quelle* institution publique, autonome et à but non lucratif.

Cet organe de surveillance peut se nommer conseil d'administration, conseil, assemblée ou commission. Il peut s'agir d'un organisme à un seul ou à plusieurs étages, avec un groupe large se réunissant rarement et un groupe exécutif restreint (éventuellement baptisé bureau) se réunissant plus souvent.

Pour simplifier, on appellera tous ces organes des conseils d'administration et leurs membres des membres de conseil d'administration ou administrateurs. Même si les fonctions liées à ces charges peuvent exiger beaucoup de temps, un poste d'administrateur, qu'on y soit nommé ou élu, ne constitue généralement pas un emploi à plein temps. Les administrateurs ne sont pas salariés d'une institution, mais plutôt détenteurs d'une charge publique. Le conseil d'administration au complet rencontre régulièrement le directeur de l'institution, éventuellement accompagné de certains cadres, pour surveiller le fonctionnement et examiner la stratégie et l'évolution de ladite institution<sup>3</sup>. Parmi les administrateurs, élus comme nommés, beaucoup remplissent aussi d'autres fonctions publiques, éventuellement de président d'une organisation patronale, d'une fédération de syndicats ou d'une association de retraités ou de handicapés. On trouvera dans l'annexe E un grand nombre d'exemples d'institutions de ce genre, tirés de différents pays d'Europe centrale et orientale.

Ce guide est conçu pour aider les personnes nouvelles dans la fonction d'administrateur à se frayer un chemin à travers les complexités de cette charge et pour leur donner une idée des questions à poser, des stratégies et des actions à entreprendre pour remplir leurs devoirs.

Le chapitre 2 constitue une introduction générale sur la sécurité sociale et le rôle de membre d'un conseil d'administration. Il est suivi de trois chapitres, dont le premier porte sur le cadre juridique des activités d'un conseil d'administration de la sécurité sociale, surtout en référence aux pays d'Europe centrale et orientale, le second, sur l'organisation générale d'un conseil d'administration et le troisième, sur ses relations avec le personnel de l'institution. Ensuite, le chapitre 6 traite de la fixation d'objectifs et du contrôle des résultats et le chapitre 7, de la gestion financière. Le chapitre 8 est

---

<sup>3</sup> Le directeur peut appartenir effectivement ou non au conseil d'administration. Au Royaume-Uni, par exemple, il y siège, alors que ce n'est pas le cas en France.

axé sur les moyens permettant de garantir l'ouverture et la réceptivité de l'institution à ses usagers et au monde extérieur. Le chapitre 9 aborde la communication avec le public et le chapitre 10, la gestion des dossiers individuels et les technologies de l'information et de la communication (TIC), deux sujets particulièrement importants dans les pays d'Europe centrale et orientale, étant donné la tendance régionale à l'individualisation des prestations. Dans le chapitre 11, il est question des moyens d'obliger les employeurs, y compris l'Etat et les entités parapubliques, à se conformer à leurs obligations en matière de versement de cotisations sociales. Le chapitre 12 porte sur les principes de placement et donne des conseils en la matière. Il n'intéressera que les membres de certains conseils d'administration, étant donné que beaucoup d'institutions n'ont pas de compte de liquidité ni de fonds de réserve à surveiller. Enfin, le chapitre 13 aborde la question, importante mais souvent négligée, de la planification de l'avenir. A la fin de chaque chapitre se trouve un bref résumé des points essentiels ainsi qu'une liste de livres, de publications et de sites Web qui peuvent servir si l'on veut approfondir l'une des questions traitées dans le chapitre.

On trouvera en annexe une courte liste de « règles de bonne conduite » qui récapitulent les principales leçons et bonnes pratiques qu'on peut retenir du présent manuel ; une série d'exemples d'institutions de sécurité sociale, avec l'autorité qui les supervise et la structure de leur organe directeur ; une liste des conventions de l'OIT sur la sécurité sociale et un questionnaire d'autoévaluation pour permettre au lecteur de mesurer sa propre performance et ses lacunes en tant qu'administrateur. On y trouvera également un court glossaire, une liste d'abréviations et la liste complète des publications et des sites Web cités.



## VOTRE RÔLE

Dans le détail, le rôle des administrateurs peut varier d'un conseil d'administration à l'autre, mais, dans ses principes, il est toujours le même. L'institution de sécurité sociale est là pour agir dans l'intérêt de ses mandants (cotisants, bénéficiaires et futurs bénéficiaires) et ce, dans les limites fixées par la loi ; le conseil a pour rôle de veiller à ce qu'elle remplisse bien cette tâche.

### Le rôle d'un administrateur

Les membres d'un conseil d'administration sont, de fait, les « administrateurs » d'un régime de sécurité sociale<sup>4</sup>. Un administrateur a pour devoir de prendre un soin raisonnable des intérêts de tous les bénéficiaires de ce type d'entité. Cela signifie qu'un membre de conseil d'administration doit :

- Agir conformément aux règles régissant le régime, dans le cadre de la loi,
- Agir avec prudence, consciencieusement et de bonne foi,
- Agir dans le meilleur intérêt des mandants du régime et réaliser un juste équilibre entre les différentes catégories,
- Demander conseil quand c'est nécessaire sur des points techniques ou juridiques et
- Investir les fonds du régime (quand cela fait partie du rôle d'un membre du conseil) conformément à tous ces principes.

<sup>4</sup> « Administrateur » traduit ici l'anglais « trustee », terme utilisé dans les pays régis par la *common law* pour désigner quiconque gère et surveille un fonds de placement ou de pension, un organisme caritatif et bien d'autres types d'organismes.

De là découlent d'autres principes pour les membres d'un conseil d'administration :

- Vous êtes là pour représenter vos mandants et veiller à ce qu'ils aient voix au chapitre lorsque sont prises des décisions qui vont les affecter, eux et le public en général. Toutefois, vous représentez plus que l'organisation à laquelle vous êtes associé. Par exemple, on attend d'un représentant syndical qu'il représente les intérêts des salariés dans leur ensemble, et pas seulement ceux de sa propre fédération. En même temps, il vous faut être impartial et équitable dans votre approche, parce que vous appartenez à un conseil qui veille sur l'ensemble d'un régime de sécurité sociale, pas seulement sur l'aspect du régime qui affecte vos propres mandants. Par conséquent, même si votre rôle consiste à parler haut et fort en leur faveur, le succès de cette forme de gouvernance dépend, de manière cruciale, de l'aptitude des membres du conseil à assumer toute l'ampleur de leurs responsabilités.
- D'une manière générale, vous n'êtes **pas** là en tant que délégué : vous n'avez pas à demander des instructions à l'organe exécutif de votre propre organisation ou à ceux que vous représentez au sens large. En revanche, ces derniers vous ont confié une tâche : discutez et votez conformément à leurs intérêts en général. De temps en temps, des différends surgiront et vous éprouverez le besoin d'aller demander l'avis des gens avant de prendre position. Si cela se produit trop souvent, toutefois, le conseil d'administration sera incapable de fonctionner parce que prendre des décisions demandera alors trop de temps, même sur des questions urgentes.
- La fonction de représentant joue dans les deux sens. Parmi les personnes que vous représentez, beaucoup en savent bien moins que vous sur l'institution de sécurité sociale (après tout, c'est la raison pour laquelle ils vous y ont placé). Il se peut qu'ils aient aussi seulement une vague idée de ce qui est réalisable et des compromis nécessaires entre différents intérêts. Il se peut donc que vous ayez à leur révéler la vérité sur la situation et, parfois, une vérité désagréable sur ce qu'il est possible ou impossible de faire. La sécurité sociale est unique parmi les dispositifs publics en ce qu'elle réclame une perspective à très long terme, ayant des répercussions à longue échéance. Une modification qui peut sembler, aux observateurs extérieurs, constituer un « bon truc » (une solution simple pour résoudre un problème immédiat) ou l'utilisation expédiente d'un excédent actuel, peut avoir des conséquences extrêmement nuisibles à long terme. L'une de vos responsabilités consiste donc à aider les gens à comprendre les perspectives à long terme.

- Vous recevrez, en tant qu'administrateur, des informations que vous ne devez pas communiquer, parce qu'elles concernent des personnes ou des contrats avec des organismes extérieurs (voir chapitre 4). Il est bon de le signifier clairement, dès le début, à votre propre organisation et aux autres personnes que vous représentez, et de vous assurer qu'ils comprennent bien : même si vous devez être aussi transparent que possible avec eux, il y aura des sujets sur lesquels vous ne pourrez pas leur communiquer d'informations, alors que vous y avez un accès privilégié.
- A l'extérieur du conseil d'administration, il se peut qu'il y ait des rivalités entre différentes organisations de même type : des fédérations syndicales essayant de recruter des adhérents, par exemple. Pour le bien de ceux que vous représentez dans leur ensemble, il vous faudra contenir ces rivalités et vous efforcer de travailler en harmonie dans le cadre du conseil d'administration. En cas de conflit acharné, cela peut être difficile. Toutefois, introduire ce genre de dispute dans les réunions du conseil d'administration réduira vos chances de représenter efficacement vos mandants et fera que vous aurez du mal à l'emporter dans un débat sur des questions importantes pour eux. Vous auriez peut-être intérêt à parvenir à une entente officieuse avec vos collègues, voire à rédiger un protocole d'accord officiel, comme de nombreuses fédérations syndicales l'ont fait en Croatie. Elles avaient pour but d'augmenter l'influence de l'ensemble des syndicats dans le domaine de la sécurité sociale. S'il existe d'autres institutions de sécurité sociale ayant un conseil d'administration tripartite, ou si votre institution a un réseau régional, vous pourriez avoir avantage à contacter vos homologues au sein de ces organes, afin de discuter des problèmes qui surgissent et d'œuvrer ensemble à trouver des solutions.
- Vous avez un rôle de surveillance et vous êtes là pour avoir une vue d'ensemble du fonctionnement, pas pour vous impliquer dans la gestion quotidienne d'une institution. Celle-ci est la tâche du directeur et du personnel, qui sont rémunérés à ce titre. Il vous incombe de veiller à ce que ces derniers exécutent correctement leur tâche, pas de l'accomplir à leur place. Cette distinction est encore plus importante si le conseil d'administration a, d'une manière ou d'une autre, les compétences d'un tribunal administratif : sanctionner les personnes, examiner les recours, accorder des dommages-intérêts. On n'aura pas confiance dans l'équité de vos jugements, si vous êtes intervenu dans la prise de décision à une étape administrative antérieure.

- Dans votre travail quotidien normal, il se peut très bien que vous ayez à traiter de cas particuliers et à répondre à des questions posées par un individu adhérent de votre syndicat ou de votre association au sujet d'une décision prise par votre institution. Il est important d'établir dès le début une distinction entre ce que vous pouvez, convenablement, faire et ne pas faire, en réponse à une demande d'adhérent. Demander à un cadre de vérifier un dossier pour être sûr qu'un cas a été correctement traité, par exemple, peut être acceptable ; en revanche, réclamer la faveur de voir vous-même un dossier ou d'assister à sa discussion parce que vous êtes membre du conseil d'administration, serait déplacé.
- Vous êtes là pour veiller au respect de la loi. Si l'institution a le pouvoir de déroger à celle-ci, elle devrait le faire selon des modalités et pour des motifs qui résistent à un examen scrupuleux. S'il existe des lacunes dans la réglementation, cela ne justifie pas qu'on court-circuite la loi au cours du processus administratif. Votre rôle devrait plutôt consister à appeler l'attention des décideurs politiques sur les insuffisances de la loi.
- Le public ne veut pas d'un système de sécurité sociale qui saute d'un train de réforme à l'autre pour répondre à des problèmes à court terme. Si cela se produit, les gens vont perdre confiance dans la capacité du système à leur servir quelque prestation que ce soit. Il importe que les conseils d'administration œuvrent, de concert avec le gouvernement, à l'adoption d'une vision stratégique de l'évolution future, à moyenne et à longue échéance, du système, et qu'ils incitent vivement les pouvoirs publics à considérer le système de sécurité sociale dans son ensemble, plutôt qu'au niveau de prestations individuelles.
- On ne s'attend **pas** à ce que vous vous transformiez en expert, mais à ce que vous surveilliez les experts, en veillant à ce qu'ils gardent à l'esprit les intérêts de ceux que vous représentez. Il est très important que vous convainquiez tout simplement les experts de parler un langage que vous, et tout membre du public en général, puissiez comprendre, plutôt que leur propre jargon technique. Pour ce faire, il vous faudra être capable de dire parfois : « Je suis désolé, mais je ne comprends pas ; vous voulez bien redire cela dans un langage simple ? » Vous devez toutefois vous assurer de comprendre suffisamment les détails techniques pour pouvoir poser des questions intelligentes. L'autoévaluation, à l'annexe F, peut vous aider à cerner les domaines où vous avez besoin de compléter vos connaissances et vos compétences.

Votre travail pourrait être facilité, si les organisations qui nomment ou élisent des représentants au conseil d'administration des institutions de sécurité sociale disposaient de leurs propres experts. Par exemple, en France, tout organisme qui envoie des représentants aux conseils d'administration d'une des deux associations d'institutions de retraite, l'AGIRC et l'ARRCO, a droit à une subvention pour pouvoir payer un « conseiller technique » ou un expert salarié, chargé d'assister son représentant<sup>5</sup>.

## DOCUMENTATION NECESSAIRE AUX MEMBRES D'UN CONSEIL D'ADMINISTRATION

Les administrateurs ont besoin d'un grand nombre de documents de base et d'informations diverses. Parmi les documents énumérés ci-dessous, il est certain que certains existeront déjà dans votre institution, tandis que d'autres devront peut-être être rédigés, pour garantir le bon fonctionnement de l'institution et du conseil d'administration. S'il existe des lacunes dans la documentation rendue disponible par votre institution, vous pourriez avoir intérêt à soulever la question lors d'une réunion du conseil d'administration, demander la raison d'être de ces lacunes et insister pour qu'on produise les documents nécessaires et qu'ils deviennent disponibles sous un certain délai.

Cette collection élémentaire de documents devrait être tenue à jour. La plupart d'entre eux, sinon tous, devraient figurer sur le site Web de l'institution (si elle en possède un). Cela permettra au personnel et au public de s'y reporter aisément. En l'absence de site Web, une solution de rechange pourrait consister à rendre accessibles une pile d'exemplaires papier dans chaque bureau régional ou local. On se référera à ces documents plus en détail dans les prochains chapitres.

Les documents de base devraient comprendre :

- les statuts fondateurs du conseil d'administration, définissant vos compétences et vos obligations fondamentales,
- une réglementation plus détaillée sur les compétences et les obligations du conseil d'administration, y compris la procédure qu'il doit suivre,

---

<sup>5</sup> Ces organismes sont l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO).

- les statuts et la réglementation détaillée régissant la composante du système de sécurité sociale dont vous êtes administrateur,
- des codes de bonnes pratiques plus généraux pour les administrateurs d'un organisme autonome auxquels l'Etat a délégué des fonctions publiques. Il peut s'agir, par exemple, de codes de conduite et d'obligations relatives à la communication du patrimoine personnel, ou d'indications sur les renseignements à fournir au public et sur la comptabilité de l'institution,
- des données statistiques sur le nombre de cotisants et de bénéficiaires ainsi que sur le type et les montants de prestations versées,
- des documents budgétaires, des rapports annuels et des états financiers des années antérieures. Si le rapport des commissaires aux comptes et les rapports de placements sont publiés à part, il vous en faudra également un exemplaire,
- toute définition de mission, charte des usagers ou document de stratégie ou de principe, sur les objectifs et les cibles de résultats, par exemple (voir chapitre 6),
- toute étude ou projection actuarielle à long terme ayant été réalisée pour l'institution ou pour le système de sécurité sociale dans son ensemble (voir chapitre 12),
- un résumé de la politique de l'organisation en matière de ressources humaines, comme le recrutement ou la formation continue,
- des codes des marchés relatifs au traitement des consultants et des sous-traitants externes, aux soumissions et aux appels d'offre ouverts à la concurrence. Il est probable que ces codes s'appliquent à l'échelle nationale, avec peut-être des lignes directrices spécifiques visant votre institution,
- d'autres publications, comme tout bulletin d'information interne ou externe, ou des séries de notes d'orientation,
- les procès-verbaux des réunions antérieures du conseil d'administration et de toute commission,
- un exemplaire des protocoles ou du règlement intérieur et de tout autre code de conduite émis à l'intention des administrateurs ou du personnel, leur indiquant comment effectuer leur travail.

## AUTRES INFORMATIONS DONT VOUS AVEZ BESOIN

Il est aussi utile, pour un nouvel administrateur, d'avoir des informations sur le président du conseil d'administration, sur ses collègues administrateurs, sur le directeur et les cadres supérieurs de l'institution. Les nouveaux administrateurs peuvent avoir avantage à avoir une rencontre informelle avec le président, le secrétaire et le directeur avant leur première réunion du conseil d'administration, afin d'apprendre comment l'organisme fonctionne en pratique, quels sont les sujets actuels de différend, et quels sont les rapports entre les différentes personnes et fonctions. Ils devraient ensuite s'efforcer de rencontrer tous les directeurs de service et faire le tour des bureaux. Il sera utile de demander un organigramme de l'organisme, comme on le suggérera au chapitre 4. Toutefois, il n'est pas rare qu'il existe une assez grande différence entre la structure officielle d'un organisme et la manière dont il fonctionne en réalité. C'est pourquoi, après avoir pris tous ces contacts, un membre du conseil peut avoir intérêt à dessiner un second organigramme pour lui-même, exposant comment l'organisme fonctionne en pratique.

Il importe de découvrir qui assure le service du conseil d'administration, c'est-à-dire qui organise les réunions, envoie aux membres l'ordre du jour et les documents, prend en note le procès-verbal et s'occupe des demandes ordinaires des administrateurs et de la correspondance avec eux. Dans la suite de ce livre, on utilisera le terme de secrétaire du conseil d'administration, même s'il se peut que la personne occupant cette fonction ait en fait un autre titre ou consiste en une équipe plutôt qu'en un seul individu.

Les membres d'un conseil d'administration auront généralement été nommés en raison de leur rôle au sein d'un autre organisme ou de leur expertise dans un domaine particulier. On ne saurait demander à personne, toutefois, de tout savoir, dès le début de son mandat, sur le champ juridique concerné ni sur les activités de l'institution. Donner aux nouveaux administrateurs la possibilité d'assister à des séminaires portant sur le contenu du travail du conseil d'administration et aux administrateurs en poste celle d'avoir des séances de mise à jour régulières, relève donc de la bonne pratique. Il existe des domaines où l'on devrait faire venir des experts extérieurs pour qu'ils fassent un exposé des principes généraux, parlent du contexte présent et offrent un point de vue indépendant sur les événements. Il existe d'autres domaines où des employés de l'institution seront mieux outillés pour expliquer, pas à pas, les procédures qu'ils suivent, en expliquant les raisons et en indiquant les projets pour l'avenir.

La structure des prestations gérées par l'institution constitue un élément important. Dans de nombreux cas, il existera de nombreuses couches de bénéficiaires, remontant chacune à une époque différente de l'histoire de l'institution, ainsi que différentes sous-catégories d'assurés, chacune avec ses droits propres. Il se peut que l'attention du public soit uniquement concentrée sur la structure des prestations instituée par le train de réformes le plus récent mais, pour une véritable compréhension du régime, il est nécessaire d'avoir une image diachronique.

#### **Formation des administrateurs : exemple<sup>6</sup>**

Voici le résumé d'un séminaire de deux jours organisé et financé par l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) en France, pour les nouveaux administrateurs de son conseil d'administration. Comme il s'agit d'une fédération de petites institutions, la plupart d'entre eux sont déjà membres de leur propre conseil d'administration.

La 1<sup>ère</sup> journée du séminaire a commencé par une brève description, donnée par un membre en fonction, de sa propre expérience du conseil d'administration. Le directeur du secrétariat a ensuite exposé l'histoire et donné un aperçu de cette forme de dispositif de retraite, en indiquant comment elle s'intégrait à l'ensemble du système public de retraite français.

Le directeur de la réglementation a ensuite expliqué les principes généraux de la réglementation et la manière dont le régime avait évolué sur le plan de la législation et des décisions de justice.

L'après-midi, le directeur des relations avec les institutions a expliqué l'organisation de l'AGIRC comme institution, et les responsabilités des membres du conseil d'administration. Le directeur technique a ensuite expliqué comme les estimations de prix de revient et autres étaient faites à l'AGIRC. Cet exposé a été suivi d'une séance sur l'« action sociale », à laquelle l'institution participe également.

La journée s'est terminée par une table ronde avec les cadres supérieurs, suivie d'un dîner réunissant les participants et les orateurs.

<sup>6</sup> En France, les employeurs sont tenus par la loi d'accorder un congé à leurs salariés siégeant à un conseil d'administration de la sécurité sociale, pour leur permettre d'assister aux sessions de formation relatives à leur fonction.

La 2<sup>e</sup> journée a débuté par un exposé, de la part du directeur des systèmes d'information, sur un projet pilote de fourniture d'informations aux membres et de simplification administrative. Elle s'est poursuivie par une séance sur la vérification des comptes, où l'on a pu entendre un exposé du directeur de l'audit et du contrôle, puis par une séance sur le contrôle de la qualité et les objectifs en la matière, où le directeur des objectifs et de la qualité a pris la parole.

L'après-midi a eu lieu une séance sur les contrôles financiers, suivie d'un récapitulatif par le président, le vice-président et le directeur de l'AGIRC.

Un séminaire de ce genre donne aussi aux nouveaux administrateurs l'occasion appréciable de faire la connaissance de leurs collègues et des cadres supérieurs de l'institution dans un cadre informel.

Il se peut que le conseil d'administration convienne de la nécessité, pour chacun de ses membres, d'effectuer un exercice annuel d'évaluation de ses points forts et de ses faiblesses (On en trouvera un exemple dans l'exercice d'autoévaluation de l'annexe F). A la suite de cet exercice, le secrétaire du conseil d'administration pourrait établir un programme annuel pour chaque personne. Une partie de ce programme pourrait coïncider avec le cycle de travail du conseil d'administration, de manière à ce que les formations soient fournies au moment où elles sont le plus pertinentes. Par exemple, le mois où les comptes, après vérification, doivent être présentés au conseil d'administration pour approbation, une séance de formation d'une journée ou d'une demi-journée pourrait précéder cette présentation. Lors de cette séance, on expliquerait les méthodes utilisées et les enseignements qu'on peut tirer de chapitres particuliers des comptes. La présentation pourrait être faite par un représentant de la Cour national des comptes, un membre du personnel de l'institution elle-même, ou encore un universitaire ou un autre consultant extérieur.

Comme administrateur, il peut aussi valoir la peine de réfléchir individuellement aux domaines spécifiques où vous avez besoin de davantage d'informations. Par exemple, il pourrait être souhaitable de bénéficier d'un cours particulier de la part d'un expert approprié qui passerait en revue le cadre juridique et constitutionnel de votre institution, le replacerait dans le contexte législatif général et parlerait des évolutions futures possibles.

Les personnes très occupées ont souvent du mal à trouver le temps de continuer à se former. En convenant d'un objectif quantitatif de temps que chaque membre du conseil d'administration devrait s'engager à consacrer sur l'ensemble d'une année à améliorer ses compétences et ses connaissances *et* d'un dispositif permettant à chaque administrateur de tenir, selon des critères uniformes, le compte de ses activités de formation, ces personnes se trouvent incitées à trouver du temps. L'annexe F contient un exemple très simple à ce sujet.

Un compte rendu public des activités de formation effectuées par chacun peut figurer à l'ordre du jour d'une séance annuelle de bilan du conseil d'administration, voire éventuellement être inclus dans un rapport annuel.

### Points-clés du chapitre 2

- Le conseil d'administration tripartite d'une institution de sécurité sociale a pour premier devoir de veiller à ce que celle-ci agisse dans l'intérêt de ses mandants (cotisants, bénéficiaires et futurs bénéficiaires) et conformément à la législation applicable. De là découle toute une série d'autres principes.
- Les administrateurs ont besoin d'une documentation complète concernant l'institution, y compris ses statuts, des statistiques sur ses dispositifs et son fonctionnement, son budget et sa comptabilité, et le règlement intérieur des réunions du conseil d'administration.
- Il sera utile, pour un nouveau membre du conseil, de rencontrer le directeur et les cadres supérieurs de l'institution ainsi que le personnel chargé d'assurer le service du conseil d'administration.

Comme on ne peut pas exiger d'un nouvel administrateur qu'il connaisse parfaitement la législation ou les pratiques concernant l'institution, il est essentiel d'offrir aux administrateurs des séminaires et des occasions de mise à jour des connaissances.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Si vous voulez approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources pertinentes.

### Publications du BIT

Cichon, M. et L. Samuel. 1995. *Making Social Protection Work: The Challenge of Tripartism in Social Governance for Countries in Transition (Faire fonctionner la protection sociale : le défi du tripartisme dans l'administration sociale pour les pays en transition)*. Budapest, BIT, et Nicosie, Ministère du travail et de l'assurance sociale.

Gillion, C., J. Turner, C. Bailey, et D. Latulippe (dir.). 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform (Pensions de sécurité sociale : développement et réforme)*. Genève, BIT.

BIT. 2002. *Sécurité sociale: un nouveau consensus*. Genève.

BIT. 1984. *Introduction to Social Security (Introduction à la sécurité sociale)*. Genève.

### Manuels de formation du Centre international de formation de l'OIT de Turin, en Italie

BIT. 1998a. *Les principes de la sécurité sociale*. Manuel de sécurité sociale 1. Turin, Centre de formation de l'OIT.

BIT. 1998b. *L'administration de la sécurité sociale*. Manuel de sécurité sociale 2. Turin, Centre de formation de l'OIT.

BIT. 1998c. *Le financement de la sécurité sociale*. Manuel de sécurité sociale 3. Turin, Centre de formation de l'OIT.

BIT. 1998. *L'assurance sociale maladie*. Manuel de sécurité sociale 5. Turin, Centre de formation de l'OIT.

### Manuels conjoints du BIT et de l'AISS sur les méthodes quantitatives applicables à la sécurité sociale

Cichon, Michael, William Newbrander et coll. 1999. *Modelling in Health Care Finance (La modélisation financière des soins de santé)*. Genève, BIT/AISS.

Cichon Michael, Wolfgang Scholz, et coll. 2004. *Financing Social Protection (Le financement de la protection sociale)*. Genève, BIT/AISS.

Iyer, Subramaniam. 1999. *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions (Mathématiques actuarielles des pensions de sécurité sociale)*. Genève, BIT/AISS.

Plamondon, Pierre et coll. 2002. *Actuarial Practice in Social Security (La pratique actuarielle appliquée à la sécurité sociale)*. Genève, BIT/AISS.

Scholz, Wolfgang et coll. 2002. *Social Budgeting (La préparation des budgets sociaux)*. Genève, BIT/AISS.

## Sites Web

Organisation internationale du travail (OIT) : [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Association internationale de la sécurité sociale (AISS) : [www.issa.int](http://www.issa.int)

Université de Lausanne : [www.unil.ch](http://www.unil.ch)

Université de Maastricht : [www.fdw.unimaas.nl](http://www.fdw.unimaas.nl)

## Possibilités de formation officielles

A son Centre international de formation de Turin, l'OIT organise des séminaires réguliers à l'intention des gestionnaires de régimes de sécurité sociale de partout dans le monde. Certains cours s'adressent à ceux qui gèrent et dirigent les régimes, tandis que d'autres sont destinés aux gens qui travaillent directement avec les modèles techniques mis au point par l'OIT pour réaliser des projections concernant les prestations et le financement de la sécurité sociale.

En outre, l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) organise des cours intensifs de formation des cadres pour les directeurs et les administrateurs d'institutions de sécurité sociale.

On s'est beaucoup inspiré des manuels didactiques des cours de Turin dans ce manuel, comme on l'a indiqué ci-dessus. L'OIT et l'AISS ont publié conjointement une série de manuels intitulés *Méthodes quantitatives appliquées à la sécurité sociale*, qui sont également énumérés ci-dessus. Certains d'entre eux sont, toutefois, trop techniques par rapport aux besoins ordinaires d'un administrateur.

Pour ceux qui veulent aller au fond des choses, il existe, initiative conjointe de l'OIT et de l'Université de Maastricht, aux Pays-Bas, une maîtrise en financement de la protection sociale, qu'on peut obtenir en un an. Ce diplôme est conçu pour

former des spécialistes en protection sociale et en financement de la protection sociale qui se destinent à travailler pour les institutions de sécurité sociale, les compagnies d'assurance, la fonction publique, les instituts de recherches ou les firmes de conseil. Comme tout le monde n'a pas le temps d'assister à la totalité du programme d'un an, il est possible de ne prendre qu'un cours ou qu'un bloc de cours. On projette également d'offrir d'autres cours destinés aux personnes dont les connaissances en mathématiques et en statistique sont moins avancées.

L'Université de Lausanne est, elle aussi, en train de mettre sur pied un cours d'actuariat appliqué à la sécurité sociale, en collaboration avec l'OIT.



# LE CADRE JURIDIQUE DU RÔLE DE L'ADMINISTRATEUR

## INTRODUCTION

Les institutions de sécurité sociale et leur conseil d'administration sont institués par la loi pour remplir des fonctions spécifiques. La loi précise qui peut siéger au conseil d'administration, comment ces personnes sont désignées et quel rôle on attend d'elles. Il se peut que le ministère ou la direction de l'administration publique concernée émette des règlements et des lignes directrices plus détaillés.

En principe, les institutions de sécurité sociale autonomes s'occupent d'administration, tandis que le gouvernement fixe la politique et fait adopter la législation visant :

- les conditions d'ouverture des droits au régime,
- le type et le montant des prestations à fournir,
- le financement du régime, y compris le taux de cotisation, le montant de financement anticipé et la part des recettes de cotisations dans l'ensemble des sources de financement, tout cela dans le cadre des plans économiques nationaux.

Sur le papier, la distinction peut sembler bien nette mais, en réalité, la frontière est assez floue. La décision politique d'une personne devient, pour la personne qui vient ensuite, un ensemble d'obligations à appliquer. Au fil de sa mise en œuvre, la politique qui a été décidée va elle-même se modifier : des engagements vagues peuvent se transformer en formulations claires dans une circulaire administrative ou, au contraire, être jugés trop vagues pour être réalisables. A l'examen suivant de la

question, l'expérience concrète de la mise en œuvre deviendra le point de départ d'une politique. C'est pourquoi, quels que soient les contours juridiques qui sont tracés, pour que les politiques réussissent, il faut qu'il y ait dialogue et échange de réactions entre le gouvernement et l'institution de sécurité sociale.

## LE STATUT JURIDIQUE

Le degré d'indépendance juridique varie considérablement d'un pays à l'autre. Certaines institutions sont compétentes pour recruter leur propre personnel et faire construire leurs propres bâtiments, tandis que d'autres dépendent des affectations de l'Etat. Certaines peuvent être libres de placer leurs fonds comme elles le souhaitent, tandis que, dans d'autres cas, ce privilège appartient au ministère des finances.

### Le conseil d'administration du régime national de retraite en Serbie

En vertu d'une loi adoptée en 2003, le conseil d'administration de la Caisse d'assurance pension et invalidité des salariés de Serbie détient les responsabilités suivantes :

- mettre au point et approuver les règles de fonctionnement de la Caisse, en conformité avec les statuts de celle-ci et les autres règlements applicables,
- fixer les taux de cotisation, avec l'approbation du gouvernement,
- adopter les projets financiers et les états financiers annuels de la Caisse,
- adopter les dispositifs annuels et à moyen terme,
- suivre une procédure publique transparente pour recruter, choisir et désigner le directeur de la Caisse,
- décider sur d'autres questions et exécuter d'autres fonctions, conformément aux statuts et à la réglementation de la Caisse,
- rendre compte au gouvernement du fonctionnement de la Caisse.

Le conseil d'administration élit son président et son président adjoint pour un mandat de deux ans. Le mandat échoit tour à tour à un membre du conseil représentant les assurés, les employeurs et enfin les bénéficiaires.

Comme les statuts régissant le rôle du conseil d'administration peuvent être longs et techniques, il sera utile, à la fois aux membres du conseil et au public, qu'un bref résumé rédigé dans un langage simple soit produit et diffusé. Si une dispute surgit sur les pouvoirs du conseil d'administration, il va de soi que le texte précis de la loi prévaut sur l'interprétation courante. Les administrateurs doivent donc bien connaître le document intégral et s'y référer chaque fois que c'est nécessaire. A cette fin, il est utile que les textes produits par le conseil d'administration contiennent des extraits des lois concernées, ou du moins des renvois à ces lois.

Il se peut que des pratiques se soient développées qui ne sont pas strictement conformes à la formulation de la loi. Par exemple, celle-ci disposera que le conseil d'administration au complet met au point et approuve le budget annuel alors que, en fait, le président et le directeur s'en chargent et ne présentent le budget au conseil d'administration que pour un « coup de tampon », quand il est trop tard pour procéder à un examen, à un débat ou à des modifications significatifs. Dans de tels types de cas, même si cela peut prendre du temps à réaliser, il peut être souhaitable que vous vous associiez à d'autres administrateurs pour œuvrer à restituer le pouvoir au conseil d'administration et, partant, que vous insistiez pour qu'une discussion complète du budget ait lieu.

Parfois, les termes des statuts de l'institution peuvent agacer les membres du conseil d'administration, parce qu'ils privent l'institution de certains pouvoirs qui faciliteraient son fonctionnement, ou parce qu'ils ne précisent pas l'identité des détenteurs des pouvoirs qui font défaut à l'institution. De la même manière, certaines exigences peuvent être très gênantes ou difficiles à remplir pour certains employés ou certaines personnes. Néanmoins, l'institution doit suivre la loi telle qu'elle est, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée. En prenant avec la loi des libertés, parce que c'est bien commode en une occasion, on sape, à long terme, le respect de la loi et on affaiblit la position du conseil d'administration. Si le conseil d'administration a compétence pour modifier lui-même la procédure, il devrait le faire d'une manière équitable et transparente qui résiste à un examen scrupuleux.

## AUTRES LOIS

Il se peut qu'il existe d'autres lois visant des sujets plus généraux, dont vous devrez avoir connaissance et auxquelles vous devrez vous référer quand c'est nécessaire.

Citons par exemple :

- la législation de votre pays relative aux droits de l'homme,
- celle relative à l'éthique et au comportement des fonctionnaires publics, la législation anti-corruption (voir le chapitre 8 pour plus d'informations à ce sujet),
- les obligations légales en matière de vérification des comptes des organismes publics, ce qui comprend le mandat de la cour des comptes ou de tout organe national similaire,
- les obligations nationales en matière de liberté d'accès à l'information (c'est-à-dire quels documents des organismes publics le grand public a le droit de demander et d'obtenir, et lesquels doivent être publiés ou affichés sur le site Web des organismes),
- les codes internationaux sur des sujets pertinents, comme les Principes directeurs pour le placement des fonds des régimes de sécurité sociale (voir chapitre 12) ou celles de l'Association actuarielle internationale (AAI) destinées aux actuaires travaillant dans le secteur de la protection sociale (voir chapitre 13).

## L'UNION EUROPÉENNE

Pour les pays de l'Union européenne ou candidats à l'adhésion, il existe également des directives et des règlements relatifs à la sécurité sociale (y compris les abrogations temporaires ou définitives que votre pays aurait négociées). Les textes européens les plus importants sont :

- Règlement n° 1408/71, texte d'orientation détaillé qui vise à coordonner les différents systèmes de sécurité sociale de l'Espace économique européen,
- Règlement n° 1612/88, relatif à la liberté de mouvement et à l'égalité de traitement des personnes définies comme des « travailleurs », avec, pour corollaire, le droit à des prestations sociales,
- Règlement n° 883/2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (il remplacera, le temps venu, le Règlement n° 1408/71, mais, pour le moment, les deux règlements sont parallèlement en vigueur),
- Directive 79/7/CEE, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale.

## RELATIONS AVEC LES AUTRES ORGANISMES

Au sein d'un conseil d'administration tripartite, les pouvoirs publics auront leurs propres représentants et il s'agira très souvent de hauts fonctionnaires. Dans un conseil bipartite, même si l'Etat n'est pas officiellement représenté, il se peut que des émissaires importants du gouvernement assistent aux réunions<sup>7</sup>. Dans un cas de figure comme dans l'autre, les partis politiques (tant de la majorité que de l'opposition) voudront savoir ce que fait le conseil d'administration. Dans certains cas, le ou les partis d'opposition seront également représentés au conseil d'administration.

La plupart du temps, l'institution de sécurité sociale aura aussi des relations avec d'autres organismes, étatiques ou non. En général, le plus important de ces organismes sera le ministère « de tutelle » au sein du gouvernement, c'est-à-dire le ministère du travail, des affaires sociales ou de la santé.

Au moins aussi important en pratique, même s'il ne figure pas comme tel dans le cadre juridique, est le ministère des finances, puisqu'il est responsable de l'ensemble du budget de l'Etat. Les cotisations versées dans les caisses de la sécurité sociale et les montants de prestations versés ont une influence importante sur l'économie nationale. Par conséquent, même si votre institution bénéficie d'une autonomie dans son fonctionnement administratif, son budget de fonctionnement est d'ordinaire fixé par l'Etat, tout comme les décisions relatives à la structure optimale des prestations et au montant de prestations acceptable. Le fait que l'institution de sécurité sociale ait la garantie de l'Etat que tous ses déficits seront comblés par l'argent des contribuables rend encore plus justifiée et nécessaire une surveillance du ministère des finances sur les activités de cette institution. Il peut être difficile de convaincre le gouvernement, tout coresponsable qu'il est, de laisser les membres du conseil d'administration jouer un rôle réel, et non simplement formel. Toutefois, la perspective de pouvoir traiter avec un conseil d'administration bien informé constitue un atout précieux pour le gouvernement lors des prises de décision. Marquer votre présence fait partie intégrante de votre tâche et va dans le sens de l'intérêt public.

Il se peut que, parfois, le poids du gouvernement, par le biais du ministère des finances, constitue une menace pour le système de sécurité sociale : par exemple, si le parti au pouvoir choisit d'essayer de gagner des voix en prenant une mesure popu-

<sup>7</sup> En France, les conseils d'administration des Caisses d'assurance sociale des travailleurs salariés sont composés des partenaires sociaux. Néanmoins, deux délégués du gouvernement peuvent assister aux réunions du conseil d'administration des caisses nationales, l'un représentant le Ministère, chargé de la sécurité sociale, et l'autre, le Ministère du budget.

laire comme la revalorisation des prestations, qui s'accompagne de coûts dissimulés mettant en péril la solvabilité du régime à long terme. Si l'on veut que le conseil d'administration joue un rôle significatif et utile, il doit être capable d'agir comme un organe « indépendant, mais responsable » dans ses relations avec le gouvernement et le parlement, en attirant l'attention sur les implications sociales et financières des divers projets. Le conseil d'administration doit être capable de :

- préparer un projet de budget qui réponde aux besoins réels et aux coûts administratifs de l'institution, tout en tenant compte des réalités économiques nationales,
- négocier ouvertement sur ce budget avec les ministères concernés, plutôt que laisser, dans les faits, les représentants de ces ministères dicter au reste du conseil d'administration les termes du projet de budget,
- rendre directement compte au parlement et au grand public, par exemple, de l'évaluation actuarielle du régime (voir chapitre 13),
- se voir consulter officiellement par les hommes politiques préalablement à toute modification législative qui pourrait avoir des répercussions sur le fonctionnement ou le financement du conseil d'administration, plutôt que s'entendre signifier, après-coup, les modifications en question,
- travailler avec les hommes politiques à l'établissement d'un calendrier réaliste pour planifier correctement l'introduction d'une nouvelle technologie ou de nouvelles obligations et effectuer, dans les pratiques de travail, les modifications nécessaires,
- rédiger des rapports et mentionner ou négocier des modifications, là où la loi ou l'administration ne fonctionne pas bien et où des révisions s'imposent,
- jouer un rôle majeur dans la planification de l'avenir du système de sécurité sociale dont l'institution fait partie, y compris en consultant des experts sur les hypothèses à utiliser pour les projections actuarielles à long terme portant sur l'ensemble de ce système.

Votre conseil d'administration devra avoir des relations étroites avec encore d'autres organismes, comme :

- l'administration chargée du recouvrement des cotisations pour le compte de votre institution, au cas où elle n'en a pas elle-même la charge. En effet, il est crucial, pour le fonctionnement sans heurt d'un régime d'assurance sociale, que

le recouvrement soit efficace. En Slovénie, par exemple, où l'Administration fiscale unifiée (qui relève du ministère des Finances) recouvre à la fois les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu et procède aux contrôles, inspections et exécutions forcées qui s'imposent en la matière, l'institution chargée des pensions collabore étroitement avec cette Administration dans le cadre de vérifications conjointes. (OIT 2004 : p. 253). Pour d'autres suggestions sur ce type de coopération, veuillez consulter le chapitre 11 ;

- la Cour nationale des comptes, autonome ou semi-autonome, de votre pays, chargée de surveiller les finances de toutes les institutions publiques (voir chapitre 7) ;
- des institutions du secteur privé, comme les fonds de pension, les compagnies d'assurance ou les banques, que les employeurs utilisent comme intermédiaires pour payer leurs cotisations et qui, éventuellement, reçoivent des recettes de cotisations en provenance de votre institution. Sur le pilier des retraites privées polonaises, par exemple, l'institution de sécurité sociale, la ZUS, est chargée du recouvrement des cotisations vieillesse et doit ensuite les redistribuer entre les divers fonds de pension choisis par les salariés individuellement ;
- dans certains cas, des autorités de réglementation distinctes : par exemple, une assurance maladie peut juger nécessaire d'entretenir des relations étroites avec tout organisme public chargé de délivrer des agréments aux prestataires de soins de santé et de veiller aux critères de qualité ;
- dans les domaines de la médecine et de l'invalidité, les organisations professionnelles comme l'ordre des médecins ou toute association de cliniques ou d'organismes s'occupant de réadaptation professionnelle.

Il se peut que la loi ne définisse pas clairement la répartition des responsabilités entre votre institution et d'autres organismes ou ne précise pas, par exemple, si un organisme a le droit d'opposer un *veto* aux mesures prises par un autre, ou seulement d'émettre une *recommandation* défavorable. En pratique, la meilleure manière de résoudre les questions de ce genre consiste à travailler en partenariat, officiellement ou officieusement. Un protocole d'entente entre les différents organismes, établissant un cadre convenu et ratifié par les directions de l'Etat concernées, constitue un moyen d'officialiser ces partenariats. Des exemplaires de ce protocole doivent ensuite être distribués aux membres du conseil, et au grand public.

D'une façon générale, une institution de sécurité sociale devrait essayer d'avoir de bons rapports, quoique pas trop étroits, avec tous ces organismes extérieurs. Une certaine officialisation contribuera à préserver l'indépendance des deux parties. Il peut y avoir des circonstances où le conseil d'administration doit « s'entendre pour ne pas s'entendre » avec une tierce partie ou un groupe d'intérêts. Mettre les problèmes par écrit, avec des arguments raisonnés à l'appui de chacun des points de vue, peut contribuer à clarifier la question et fournir une référence utile pour l'avenir, au cas où le problème resurgirait.

### Points-clés du chapitre 3

- En principe, les institutions de sécurité sociale autonomes s'occupent de l'administration, tandis que le gouvernement prend les décisions en matière de politiques. La distinction n'est pas tranchée, toutefois, et, pour que la mise en œuvre des politiques réussisse, le dialogue et la coopération sont indispensables.
- Le degré d'indépendance d'une institution de sécurité sociale vis-à-vis des ministères varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, il peut également s'être développé des pratiques qui ne sont pas conformes à la loi. Il faut que les membres du conseil d'administration insistent pour que la loi soit respectée et, si des changements s'imposent, qu'ils y procèdent de manière équitable et transparente.
- En plus des lois qui la régissent, il existe un grand nombre d'autres lois et de codes, nationaux et internationaux, auxquels une institution doit se conformer. Les membres d'un conseil d'administration doivent en acquérir une bonne connaissance.
- Le conseil d'administration doit viser à ce que l'institution qu'il supervise agisse comme un organisme « indépendant mais responsable » dans ses relations avec le gouvernement.

Quant aux autres institutions publiques et privées avec lesquelles l'institution doit travailler, l'objectif doit être de maintenir de bonnes relations, quoique relativement formelles. Un protocole d'entente entre deux ou plusieurs parties peut jouer un rôle utile à cet égard.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Si vous voulez approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui pourraient vous y aider.

### La structure des institutions de sécurité sociale des pays d'Europe centrale et orientale

GVG. 2003a. *Social Protection in the Candidate Countries. Country Study 40, Estonia, Latvia, Lithuania (La protection sociale des pays candidats. Etude de pays n° 40, Estonie, Lettonie, Lituanie)*. Berlin, AKA.

GVG. 2003b. *Social Protection in the Candidate Countries. Country Study 41, Czech Republic, Slovakia, Poland (La protection sociale des pays candidats. Etude de pays n° 41, République tchèque, Slovaquie, Pologne)*. Berlin, AKA.

GVG. 2003c. *Social Protection in the Candidate Countries. Country Study 42, Bulgaria, Hungary, Romania, Slovenia. (La protection sociale des pays candidats. Etude de pays n° 42, Bulgarie, Hongrie, Roumanie, Slovénie)*. Berlin, AKA.

### Règlements et directives européens

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (cliquer sur « Documents »).

### Autres normes et codes de conduite internationaux

Association actuarielle internationale (AAI). 2002. *Version finale des Lignes directrices de pratique actuarielle pour les régimes de sécurité sociale*, adoptée par le Conseil de l'AAI, le 21 octobre 2002.

Association internationale de la sécurité sociale (AISS). 2004. *Principes directeurs pour le placement des fonds des régimes de sécurité sociale*. Groupe d'étude de l'AISS sur le placement des fonds des régimes de sécurité sociale. Document de réunion, Porto, Portugal, 1<sup>er</sup> et 2 avril 2004.

Pour les conventions et les recommandations de l'OIT, voir [www.ilo.org/ilolex](http://www.ilo.org/ilolex).

### Institutions de sécurité sociale à travers le monde

Le site Web de l'AISS ([www.issa.int](http://www.issa.int)) a des liens vers la plupart des sites de ses organisations membres (cliquer sur « Autres sites »). Même si ce n'est pas toujours le cas, beaucoup de ces sites ont une version en anglais ou dans d'autres langues.



# LES ACTIVITES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

## INTRODUCTION

Les conseils d'administration exercent leurs activités selon des modalités qui varient d'un pays à l'autre. Toutefois, leurs activités ont des points communs, et c'est le sujet de ce chapitre.

## LE TEMPS NECESSAIRE

La fréquence des réunions dépend de l'étendue et du poids des responsabilités du conseil d'administration, mais, d'une manière générale, celui-ci devrait se réunir au moins une fois par trimestre, et dans bien des cas, une fois par mois. Il peut aussi exister des réunions de commissions ou de groupes de travail. Certaines de ces commissions peuvent être permanentes, comme le sont, par exemple, une commission d'audit chargée d'examiner en détail les comptes de l'institution après audit et qui rencontre, chaque année, le commissaire au compte, ou une commission de placement chargée de la gestion des placements. D'autres commissions temporaires peuvent être mises sur pied à des fins diverses, comme, par exemple, pour rédiger un rapport au ministre sur un point particulier ou pour superviser un projet en technologie de l'information.

Même si les réunions du conseil d'administration ont généralement lieu au siège de l'institution, se réunir, chaque année, dans un centre régional ou local, permettra aux membres du conseil d'administration de voir la réalité que le grand public côtoie.

Il peut aussi valoir la peine de combiner des réunions du conseil d'administration avec des réunions ou des rencontres de discussion avec le personnel et les usagers de l'institution. Les membres du conseil devraient s'arranger pour visiter les bureaux de temps en temps, rencontrer le personnel à tous les échelons et examiner les conditions de travail. Cela est utile, non seulement pour les administrateurs, mais aussi pour le personnel. Voir les membres du conseil d'administration et pouvoir leur parler améliore le moral des troupes et aide le personnel, qui a peut-être un travail routinier, à comprendre en quoi sa contribution sert les grands desseins de l'institution<sup>8</sup>.

Les conseils d'administration devraient avoir pour responsabilité d'élaborer une stratégie, de planifier et de regarder vers l'avenir. Une seule réunion, avec des affaires ordinaires à l'ordre du jour, risque de ne pas laisser assez de temps pour un débat approfondi sur la stratégie et les projets d'avenir. Un conseil d'administration peut donc avoir besoin d'une réunion de sérieuse mise au point, peut-être une fois par an, étalée sur une journée ou deux journées entières, souvent dans un lieu éloigné du siège administratif, pour minimiser les occasions de distraction. Un élément essentiel d'une telle réunion consiste à fixer et à passer en revue les objectifs de l'institution : sa raison d'être, ses réalisations passées et en projet pour la période à venir (voir chapitre 6). Avant d'accepter un siège à un conseil d'administration, il est bon de s'informer du temps qu'on devra y consacrer et de déterminer si l'on disposera de ce temps. En plus de réserver du temps pour les réunions officielles, on devra aussi, préalablement à chaque séance, lire toute la documentation qui s'y rapporte, en quantité parfois énorme. Une administratrice chevronnée d'Europe centrale et orientale qu'on a rencontrée au cours de ce projet, a fait remarquer qu'il lui fallait presque autant de temps pour bien prendre connaissance de tous les documents préparatoires que pour assister à la réunion elle-même. Pour un administrateur moins expérimenté, la lecture de ces documents risque de prendre encore plus de temps.

Il peut y avoir d'autres types de travail préparatoire. Par exemple, les administrateurs représentant les salariés pourraient juger nécessaire de se réunir séparément avant une réunion importante du conseil d'administration afin de décider d'une approche commune sur des questions particulières, ou il pourrait être souhaitable que des experts de leur propre organisation leur fasse un exposé, par exemple sur des questions médicales ou juridiques, ou sur des projets de loi qui exigent une étude détaillée.

---

<sup>8</sup> Il est, bien entendu, nécessaire que ces visites soient pleinement connues du directeur de l'institution et reçoivent son concours.

Il peut s'avérer également nécessaire de rendre compte à la base et de discuter avec elle après chaque réunion, en particulier quand on projette d'opérer des changements que l'on sait indispensables, mais impopulaires.

En Croatie, comme on l'a déjà indiqué, les représentants syndicaux se réunissent la veille des réunions majeures du conseil d'administration pour aborder les questions et les problèmes qui vont se poser à eux. Après ces réunions, ils retournent faire rapport à leurs confédérations respectives, en apportant avec eux en renfort toute la documentation nécessaire pour expliquer les problèmes. D'une manière similaire, en Slovaquie, jusqu'à une récente réorganisation, le vice-président du conseil d'administration de l'Agence d'assurance sociale, qui était également vice-président de la confédération des syndicats, avait l'habitude de convier les autres délégués syndicaux siégeant au conseil d'administration à des discussions séparées avant les réunions du conseil d'administration. Le personnel de la confédération des syndicats apportait son aide en fournissant du matériel pour les exposés.

Quiconque siège à un conseil d'administration en tant que mandataire d'une organisation doit agir comme un véritable membre du conseil et pas seulement *comme un administrateur nommé*. Autrement, ceux qu'il représente n'auront pas voix au chapitre. C'est non seulement commettre une injustice envers eux, mais c'est aussi prendre le risque de compromettre l'équilibre du conseil d'administration. Cela peut aller jusqu'à nuire au fonctionnement même du conseil d'administration : par exemple, il pourrait devenir difficile d'atteindre le quorum. Si le rôle d'administrateur vous demande trop de temps, ou si les réunions du conseil d'administration interfèrent continuellement avec d'autres réunions auxquelles vous devez également assister, il convient de vous demander si vous devez vraiment demeurer administrateur. Occuper théoriquement un siège sans assister régulièrement aux réunions, ou y assister sans préparation préalable ni suivi postérieur, ne sert ni ceux que vous représentez ni la finalité générale du conseil d'administration.

## PROCEDURES DE REUNION

Le protocole ou le règlement de n'importe quel conseil d'administration impose des modalités quant au déroulement des réunions et aux formalités à observer. Dans certains cas, il peut exister une formule universelle pour tous les organes tripartites, éventuellement sous forme de réglementation officielle. Dans d'autres cas, le conseil d'administration doit lui-même définir son règlement intérieur. En l'absence d'un tel

document, les administrateurs doivent peser de tout leur poids pour obtenir qu'on en rédige un.

Les points suivants doivent notamment être abordés :

- Le *quorum* : combien de membres de chaque groupe doivent être présents pour qu'une décision prise par le conseil d'administration soit valide ?
- Les *règles entourant la prise de décision* : en cas de vote, le résultat est-il acquis à la majorité simple, à la majorité de chacun des groupes ou selon une autre règle encore ? Le président a-t-il le pouvoir de trancher en cas d'égalité parfaite entre les suffrages ? Et qui peut déclencher un vote ?
- La *situation des commissions* : chaque fois qu'une commission est désignée, son mandat devrait être fixé clairement par écrit. Le point le plus important, peut-être, est de savoir si la commission aura un pouvoir de *recommandation au conseil* ou de *décision*, ses décisions devant seulement être communiquées au conseil d'administration.
- Les *règles relatives à l'inscription de points à l'ordre du jour et à la proposition de résolutions officielles* : quelle procédure doit suivre un administrateur autre que le président ou le directeur pour faire inscrire un point à l'ordre du jour ? Qui doit en être informé et avec quel délai préalable ? Ces inscriptions à l'ordre du jour peuvent-elles être proposées par un seul individu ou doivent-elles être appuyées par un second administrateur ?
- Les *règles concernant la présence ou la participation du public aux réunions* : Les membres du public sont-ils de simples observateurs ou sont-ils autorisés à poser des questions ? L'ordre du jour, la documentation et les procès-verbaux des réunions sont-ils accessibles au public ? Si seules certaines parties des réunions ou de la documentation sont publiques, quels sont les critères permettant de décider ce qui est public et ce qui est confidentiel ? Ouvrir au public la plus grande portion possible des réunions du conseil d'administration relève de la bonne pratique. Les parties de séance à huis-clos ne devraient porter que sur les questions qu'on a de bons motifs de maintenir confidentielles. De même, documents et rapports devraient être rendus publics, à moins d'un bon motif contraire.
- Les *règles entourant la confidentialité et les conflits d'intérêts* : chacun de ces deux sujets fait l'objet d'une section distincte de ce chapitre.

### L'Office d'assurance maladie d'Estonie

La législation visant le fonctionnement de l'Office stipule que :

- Le conseil d'administration se réunit une fois tous les trois mois et que la procédure d'annonce des réunions est énoncée dans les statuts internes de l'Office.
- Les réunions sont normalement convoquées par le président ou le président adjoint, mais il faut également en organiser une, si un membre du conseil de surveillance ou du conseil d'administration, ou encore le commissaire aux comptes en font la demande.
- Lors d'une réunion du conseil de surveillance, le quorum est atteint si au moins deux tiers des membres sont présents, dont obligatoirement le président ou le président adjoint. Si le quorum n'est pas atteint, une autre réunion doit se tenir dans les huit jours.
- Les propos tenus, et toutes les décisions prises lors des réunions, doivent être inscrits au procès-verbal, qui doit ensuite être conservé au siège.
- Tout administrateur a le droit d'avoir un avis divergent et de le faire inscrire au procès-verbal.

Réunir ces protocoles dans un bref document imprimé et mettre celui-ci à la disposition des membres du conseil d'administration et du grand public constituent une bonne pratique. Cela aide les gens à comprendre comment le conseil d'administration fonctionne et leur donne l'assurance qu'il agit correctement.

## LE CYCLE DE TRAVAIL DES REUNIONS

La responsabilité d'organiser le programme de travail du conseil d'administration incombe normalement au secrétaire, mais c'est une bonne pratique, de la part de ce dernier, que d'informer les administrateurs des détails du programme à l'avance. L'ordre du jour de la plupart des conseils d'administration comprend un mélange de points habituels et de points spécifiques.

Citons, parmi les points ordinaires :

- les comptes de gestion,
- les rapports de fonctionnement, y compris le détail des diverses tâches, les progrès réalisés pour atteindre les objectifs, etc.,
- les rapports du président et du directeur sur les activités en cours,
- un rapport sur la communication et la publicité et
- un rapport sur les placements (si nécessaire).

D'autres points peuvent figurer régulièrement à l'ordre du jour pendant une certaine période, puis disparaître : par exemple, un rapport sur la progression d'un projet d'informatisation. D'autres points encore interviendront cycliquement, annuellement ou à intervalles plus espacés encore, par exemple tous les trois ou cinq ans. Il peut s'agir d'évaluations actuarielles ou de bilans effectués par des consultants externes.

Au cours d'une période donnée, chaque facette du fonctionnement de l'institution et de ses relations avec d'autres organismes ou les sous-traitants devrait faire l'objet d'un examen étroit. Il se peut que, parfois, la nécessité de s'occuper de problèmes immédiats prenne le pas sur cette activité régulière de bilan, mais cette dernière devrait reprendre ensuite, quand il y a moins d'urgences.

Si le règlement est muet à ce sujet, le conseil d'administration devrait fixer des normes obligatoires, tant en matière de voie d'annonce des réunions aux administrateurs qu'en ce qui concerne la nature des informations qui doivent leur parvenir, à la fois avant et après une réunion.

Un protocole écrit peut comprendre les prescriptions suivantes :

- La date, l'heure et le lieu des réunions seront annoncés à tous les administrateurs bien à l'avance.
- Dix jours ouvrables, au moins, avant chaque réunion du conseil d'administration ou d'une commission, l'ordre du jour sera envoyé aux membres, avec un exemplaire de tous les documents afférents. Si un document doit être envoyé en retard, il faut le mentionner clairement et en expliquer les motifs. Il se peut que le secrétariat désire envoyer tous ces documents par courriel ou par l'intranet de l'institution mais, même si cela s'avère pratique pour beaucoup de gens, cela n'arrangera pas tout le monde, certains ayant peut-être un équipement technologique limité. Si quelqu'un demande à ce que les documents de réunion lui parviennent par la poste ou par courrier, il faut accéder à sa demande.

- Le procès-verbal des réunions doit être dressé sous la forme déterminée par le conseil d'administration, quelle que soit cette forme, et communiqué à tous les membres à titre de projet dans un délai spécifié, pour permettre aux administrateurs de corriger toute inexactitude éventuelle dans l'exposé des faits. (Dans certains cas, seules les décisions seront inscrites au procès-verbal, dans d'autres cas s'y ajoutera un résumé des débats). Un brouillon final du procès-verbal devrait ensuite être distribué aux membres avec les documents préparant la réunion suivante. De nombreux organismes jugent également utile d'avoir un « relevé de décisions » annexé au procès-verbal, indiquant les actions qu'il a été décidé d'entreprendre et à qui la responsabilité de chacune d'elles est confiée.

## LA PRODUCTION DES DOCUMENTS EN TEMPS OPPORTUN

Parfois, la production de certains documents doit être retardée, par exemple quand un événement imprévu s'est produit quelques jours avant une réunion du conseil d'administration ou quand il importe d'attendre de recevoir les données les plus à jour possible, ce qui est notamment le cas pour les placements. Dans ces situations, l'information, qui *est* disponible, devrait être envoyée avec l'ordre du jour et le reste, fourni dans un bref compte rendu de mise à jour, plutôt que devenir une source de retard général jusqu'à la dernière minute.

De même, aucun nouveau sujet de décision (sauf s'il est très mineur) ne devrait être porté devant le conseil d'administration sans préavis. Parfois, les présidents et les directeurs prennent l'habitude de soulever des questions importantes dans leur rapport ou sous la rubrique « Sujets divers » et de demander une décision immédiate. Au minimum, tout sujet de décision devrait faire l'objet d'une petite note à l'intention du conseil d'administration, avec un exposé clair des motifs de l'urgence et de la nature de la décision requise. Le conseil doit refuser de se décider sur les questions au sujet desquelles il n'a pas reçu suffisamment d'informations contextuelles. S'il s'avère que la question peut, en fait, attendre, une telle note devrait être traitée comme l'annonce d'un point à l'ordre du jour pour la réunion suivante et un rapport devrait être alors préparé dans les formes.

Pourtant, le problème des délais d'envoi de l'ordre du jour qui tendent à dériver, devenant de plus en plus courts, tandis que les autres documents sont envoyés séparément ultérieurement, voire fournis seulement le jour même de la réunion, se pose fréquemment à de nombreuses commissions. Il en résulte que les administrateurs

n'ont pas le temps de lire ces documents comme il faut et qu'ils sont incapables de consulter autrui ou de vérifier la réalité des faits. Ainsi, il ne peut y avoir de débat informé au cours de la réunion.

Même si ce phénomène s'explique généralement par un manque d'organisation, il peut être aussi révélateur d'un état d'esprit des dirigeants de l'institution, qui se croient tout permis avec le conseil d'administration et n'accordent pas assez de priorité à son fonctionnement. Fournir les documents avec retard a pour effet (accidentel ou délibéré) de mettre le conseil d'administration sur la touche et de concentrer le pouvoir dans les mains de ceux qui ont rédigés les documents en question.

Tout comme l'envoi de la documentation avec retard est le résultat d'une dérive « naturelle », il entre dans le rôle « naturel » des administrateurs de lutter contre cette dérive ! Il est important de prendre note de ces retards et de protester chaque fois qu'ils se produisent, en insistant pour qu'à l'avenir les délais convenus soient respectés.

## CONFIDENTIALITE

Les règles et les conventions fixant ce qui devrait être livré à la connaissance du public et ce qui devrait rester confidentiel varie d'une organisation et d'un pays à l'autre. Cela dépend en grande partie de la législation sur le droit d'accès à l'information. Si ce droit est plutôt limité, il peut être souhaitable que le conseil d'administration aille au-delà des obligations légales dans l'intérêt de la transparence et pour inspirer confiance au public. Il faut toutefois réaliser un équilibre entre l'ouverture, d'une part, et la nécessaire protection de la vie privée et les exigences d'un fonctionnement efficace, d'autre part.

On pourrait adopter ces stipulations pour règle de conduite :

- l'information concernant la stratégie globale de l'organisation, son budget actuel, les objectifs et les cibles qu'il s'est fixé, les moyens pour les atteindre et les projets futurs devraient constituer des informations librement accessibles ;
- l'information sur les appels d'offre ou les négociations avec des fournisseurs ou des entités publiques, information dont la divulgation pourrait être lourde de conséquences financières ou affaiblir le pouvoir de négociation du conseil d'administration, ne devrait être diffusée qu'après l'événement ;
- l'information sur la situation personnelle des individus, qu'il s'agisse d'employés ou d'usagers, ne devrait pas être rendue publique sans leur consentement.

Il y a des cas où, comme membre du conseil d'administration, on reçoit des informations qui pourraient porter tort à une entreprise si elles étaient divulguées. Il peut notamment s'agir d'arriérés de cotisation et, à ce titre, on pourrait soutenir que de tels arriérés doivent rester confidentiels. Une meilleure approche, toutefois, consisterait à rendre le fonctionnement de l'institution de sécurité sociale si transparent que très peu d'informations pourraient encore faire l'objet d'une fuite. Par exemple, en Slovaquie, le site Web de l'Agence d'assurance sociale comprend une liste des débiteurs devant plus de 250 000 SKK et l'on projette d'étendre cette liste à tous les débiteurs dont l'arriéré dépasse 100 000 SKK. Donc, au moins pour les gros débiteurs, le non-paiement des cotisations est de notoriété publique et l'entreprise ne peut s'en prendre qu'à elle-même si cette information lui cause du tort. Garder le secret sur certains faits signifie, non seulement, qu'on ne peut pas s'en servir pour imposer le respect des obligations contributives, mais aussi qu'on dénie à autrui l'accès à des informations qui pourraient s'avérer très utiles pour lui : dans le cas des cotisations impayées, il s'agit des salariés dont les droits à prestations risquent d'être individuellement affectés.

Il vaut *toujours* la peine de convier vos collègues du conseil d'administration à débattre des *motifs* qui justifieraient, en premier lieu, le secret. Toutefois, si l'on convient que le secret s'impose, la loyauté envers le conseil d'administration et l'institution de sécurité sociale devrait passer avant votre souhait de répandre la nouvelle, si vous avez reçu l'information en question à titre d'administrateur.

A cet égard se pose une question particulièrement difficile : celle des négociations sur des sujets politiques, pour lesquels les médias et l'opposition risquent d'avoir beaucoup d'intérêt et sur lesquels il se peut très bien que vous n'approuviez pas la position que la majorité du conseil d'administration ou le président adopte. Même si vous agissez en fonction des circonstances particulières du moment, s'il a été décidé qu'une question devrait rester confidentielle, ou s'il découle clairement des lignes directrices qu'elle devrait le demeurer, une décision éventuelle, de votre part, de manquer à votre devoir de réserve, pourrait avoir de graves conséquences. Bien entendu, le degré de confidentialité approprié varie selon la nature de l'événement : par exemple, selon qu'il s'agit d'une discussion officieuse avec un groupe limité au sein de votre propre organisation, à qui vous pouvez faire confiance pour garder la chose secrète, ou d'une déclaration en public ou à un journaliste qui mettrait l'affaire sous les projecteurs.

On peut s'arranger pour que d'autres organismes, comme un conseil tripartite économique et social national, reçoivent les documents à l'état de projet, afin que ces organismes participent au débat sur les sujets de différends. De plus, en certaines

occasions, et sans enfreindre à son devoir de réserve, on peut souffler à un intéressé de l'extérieur des questions pertinentes à poser sur des points particuliers à l'institution de sécurité sociale où l'on siège.

Toutefois, il peut y avoir des différends au cours desquels on a le sentiment qu'il *faut* faire une déclaration contrevenant au devoir de réserve. En général, on peut s'attendre à devoir démissionner – ou à se voir démis – en conséquence. Il faut alors peser les répercussions éventuelles de son départ du conseil d'administration et les conséquences qu'aurait le fait de ne pas attirer l'attention de l'opinion publique sur ce point particulier<sup>9</sup>.

## CONFLITS D'INTERETS

Liée à la question de la confidentialité se trouve celle des conflits d'intérêts : que doit-on faire si l'on a des intérêts personnels ou commerciaux dans un organisme qui fait affaire avec notre institution ? On peut, par exemple, être directeur (ou être lié au directeur) d'une organisation qui soumissionne pour un appel d'offre de l'institution. Dans le meilleur des cas, on aura alors du mal à prendre une décision objective et, dans le pire des cas, on subira des pressions de la part de ses associés qui demandent à ce qu'on les appuie (corruption), ou encore on se verra accuser de corruption, même si ce n'est pas le cas.

La plupart des pays ont un code de bonne conduite ou une réglementation en matière de conflits d'intérêts. Ces règles peuvent exiger qu'on déclare les conflits d'intérêts ou interdire aux personnes en situation de conflit d'intérêts de prendre part à des décisions particulières, ou les deux<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Voir le chapitre 9 en ce qui concerne la « dénonciation », soit le fait de fournir des informations sur des agissements contraires à la loi ou aux normes éthiques.

<sup>10</sup> Certains Etats promulguent également des lois destinées à empêcher tout conflit d'intérêts de surgir. En France, quiconque siège au conseil d'administration d'une entreprise fournissant des services à une institution de sécurité sociale se voit interdire par la loi de devenir administrateur de cette institution.

### Code de bonne conduite de Transparency International (TI)

TI est une organisation non gouvernementale internationale qui se consacre à la lutte contre la corruption partout dans le monde, tant dans les affaires que dans la vie publique. Elle a publié un document de travail détaillé (Carney, 1998) couvrant tous les aspects de la question et fournissant des exemples, tirés d'un grand nombre de pays, de ce qui peut ou doit figurer dans un code sur les conflits d'intérêts. Citons ce document [traduction] :

Quand un député, un ministre ou le titulaire d'une fonction publique prend une décision, ne serait-ce qu'en partie, parce qu'elle favorise leurs intérêts, il trahit la confiance du peuple. Leurs décisions doivent être prises en considération des seuls intérêts de la société. Car permettre toute autre considération peut déboucher sur une décision différente de celle qui est la plus adaptée à l'intérêt général. Le premier critère est subjectif : l'homme politique ou le haut responsable doit lui-même s'interroger selon sa propre conscience.

Mais même si ce critère est rempli, il faut aussi procéder à une évaluation objective. La décision prise pourrait-elle être interprétée par les gens comme étant motivée par d'autres motifs que leur seul bien-être collectif ? Cette question doit également être envisagée par le député, le ministre ou le titulaire d'une fonction publique, mais, à la différence du critère subjectif, cette fois-ci, c'est le peuple qui juge en dernier ressort. Pourquoi doit-il en être ainsi ? A cause de la confiance du public. Les gens ont le droit d'être confiants dans le fait que leur pouvoir ou leur souveraineté s'exerce dans leur intérêt...

Parfois, l'obligation d'avoir à éviter toute apparence de conflit d'intérêts paraît injuste et sévère, notamment quand les adversaires politiques en profitent. Et pourtant, un homme politique ou le titulaire d'une fonction publique qui donne l'apparence d'un conflit d'intérêts ne fait qu'inviter les gens à examiner de près les motifs de ses décisions. C'est une vulnérabilité auto-imposée.

*Source : Carney. 1998. Chapitre 1.*

Même si la loi régissant votre institution n'exige pas que les membres du conseil d'administration divulguent leurs intérêts, imposer cette obligation aux administrateurs relève de la bonne pratique de la part du conseil d'administration. Si les obli-

gations légales sont plutôt limitées, il se peut que le conseil d'administration veuille aussi élaborer des normes plus spécifiques et plus complètes.

La liste des patrimoines individuels devrait être accessible à tous les administrateurs, pour informer chacun des intérêts de ses collègues. Quand on en vient à débattre d'une question sur laquelle un administrateur est en conflit d'intérêts, celui-ci devrait également le signaler à cette occasion. Si ses intérêts sont quelque peu significatifs, il ne devrait prendre aucune part au débat et quitter la réunion pour la durée de la discussion. Le principe qui consiste à déclarer l'existence d'un intérêt personnel dans l'affaire en débat puis à s'abstenir de participer à la discussion devrait s'étendre au-delà des simples intérêts financiers et s'appliquer aux intérêts indirects aussi bien qu'au patrimoine direct.

Par exemple,

- Un membre du conseil d'administration peut avoir un proche, candidat à un emploi au sein de l'institution ou en situation d'être avantagé ou pénalisé par une décision particulière du conseil d'administration.
- Un membre du conseil d'administration d'un régime d'assurance maladie qui détient des actions d'une entreprise de santé privée se verra affecté par des décisions concernant ce type d'entreprises, même si son entreprise, à lui, n'a pas directement affaire avec l'institution au moment considéré.

On peut avoir l'impression qu'on est parfaitement capable d'impartialité et qu'on a les aptitudes pour ne pas laisser ses intérêts affecter son jugement. On a peut-être raison, mais là n'est pas la question. Voici la question qui importe : « Qu'en penserait l'homme de la rue (quelqu'un qui n'est ni ami ni ennemi) s'il entendait parler de la chose ? »

Si cette personne pouvait en arriver à avoir l'impression qu'il y a quoi que ce soit de douteux dans la décision prise ou dans le processus qui y a conduit, alors, il ne faut pas prendre part à la décision en question, ni à sa discussion.

## GROUPES DE PRESSION

Une démarche bien plus subtile que la véritable corruption consiste, pour des sociétés ou des institutions extérieures, à exercer des pressions pour obtenir des contrats ou, plus subtilement, pour faire avancer des idées ou des politiques qui finiront par abou-

tir à des contrats supplémentaires. Par exemple, la privatisation de certains éléments du système public de sécurité sociale, peut apporter des bénéfices très considérables aux banques, aux compagnies d'assurance et aux fonds de pension. Il se peut que les membres du conseil d'administration découvrent qu'ils font l'objet d'un travail de pression de la part de ce genre d'institutions : fourniture d'informations, invitations à des repas, distractions aux frais de l'entreprise, séminaires ou visites d'étude, ou encore offres gratuites ou à prix réduits d'appareils ou de logiciels.

Ce genre d'offre peut être très attrayant, en particulier parce que les lobbyistes seront probablement des experts en relations publiques et sauront parfaitement communiquer. Pour se garantir d'eux, il faut se rappeler l'expression : « Rien n'est gratuit dans la vie ». Autrement dit, les gens qui paraissent faire un cadeau ont d'ordinaire des arrière-pensées. Convenir de refuser tout présent provenant de personnes ou d'entreprises pour lesquels les décisions du conseil d'administration représentent un enjeu financier, et ériger cet entente en règle formelle, relève de la bonne pratique de la part des administrateurs. A défaut, il est bon d'exiger la divulgation publique de tous les présents acceptés par les administrateurs et leur inscription au registre, suggéré plus haut, des déclarations de patrimoine.

#### Points-clés du chapitre 4

- Le temps exigé de la part des administrateurs peut être considérable, si l'on tient compte, non seulement des réunions habituelles, mais encore du travail de préparation et de suivi. Quiconque siège au conseil d'administration d'une institution à titre de représentant doit s'assurer qu'il dispose d'assez de temps pour être un administrateur effectif et pas simplement nominal.
- Les réunions devraient se dérouler conformément à une procédure fixée, dont les administrateurs devraient être très bien informés. La publication de cette procédure relève de la bonne pratique.
- Les réunions devraient s'inscrire dans un cycle de travail régulier sur l'ensemble de chaque année.
- Les administrateurs doivent insister pour que les documents destinés aux réunions soient produits suffisamment longtemps à l'avance pour qu'ils aient le temps de les lire et de les assimiler.

- Les administrateurs doivent convenir de règles relatives à la confidentialité, en soupesant les exigences de la transparence, d'une part, et la nécessité de protéger la vie privée des individus et de créer un climat propice à la conduite efficace des affaires, d'autre part. Moins le secret règne, moins les fuites d'informations non autorisées peuvent nuire.
- Il importe que les administrateurs suivent des principes clairs en matière de conflits d'intérêts et s'abstiennent de prendre part à des décisions dans lesquelles ils ont un intérêt personnel. Une liste des intérêts financiers devrait être rendue publique.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Si vous voulez approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui pourraient vous y aider.

### Conflits d'intérêts

Carney, G. 1998. *Conflicts of Interest; Legislators, Ministers and Public Officials (Conflits d'intérêts : députés, ministres et titulaires d'une fonction publique)*. Adresse Internet : [www.transparency.org/working\\_papers/carney](http://www.transparency.org/working_papers/carney).

Czaputowicz, J. 2000. *Ethics of the Corps of Civil Service in Poland (L'éthique du corps de la fonction publique en Pologne)*. Communication présentée à la conférence de l'Institut international de l'éthique publique intitulée « L'éthique au cours du nouveau millénaire : Rapprochement entre les secteurs public et privé ». 24–28 septembre 2000, Ottawa.

Institut européen d'administration publique. 2004. *Ethics in the Public Services of the European Union Members States (L'éthique des services publics des Etats membres de l'Union européenne)*. Enquête pour la 42<sup>e</sup> réunion des directeurs généraux des services publics des Etats membres de l'Union européenne, 27–28 mai 2004. Dublin, Irlande. Adresse Internet : [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl).

Institut pour la société ouverte (OSI – Open Society Institute). 2002. *Corruption and Anti-corruption Policy in Lithuania (Corruption et politiques de lutte contre la corruption en Lituanie)*. En ligne : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN01831.pdf>.

Loi anti-corruption estonienne. Votée le 27 janvier 1999, codifiée en 2003.

Transparency International. Adresse Internet : [www.transparency.org](http://www.transparency.org).



# STRUCTURES D'ADMINISTRATION

## INTRODUCTION

Comme on l'a dit dans le chapitre 1, le conseil d'administration a une mission de surveillance et il est là pour surveiller le fonctionnement global, non pour s'impliquer dans l'administration au jour le jour. Cette dernière tâche appartient au directeur en titre et au personnel salarié de l'organisme. Même si la dénomination des fonctions varie d'une institution à l'autre, on emploiera ici, par commodité, les termes de « directeur général » et de « directeurs ». Il incombe au conseil d'administration de veiller à ce qu'ils fassent correctement leur travail. Dans ce chapitre, on s'intéressera donc aux relations que les administrateurs ont avec eux.

Les statuts ou la réglementation de l'institution devrait comprendre un énoncé des responsabilités respectives du conseil d'administration et du directeur général, énoncé dont tout nouvel administrateur doit bien prendre connaissance. Si, dans les faits, la relation ne semble pas fonctionner comme le prescrit la loi, il importe d'œuvrer à rendre la pratique conforme aux obligations juridiques. Pour ce faire, un administrateur peut consulter ses pairs ayant de l'ancienneté et envisager des stratégies avec eux, ou même soulever officiellement la question lors d'une réunion du conseil d'administration.

## L'EQUIPE DE DIRECTION

Il est probable qu'au minimum, on trouve parmi les directeurs :

- un directeur financier, responsable en dernier recours de toutes les questions de budget, de comptabilité et de contrôle interne,

- si l'institution recouvre des cotisations, un directeur de la division des cotisations, responsable de toutes les questions relatives aux cotisations, comme l'affiliation, le recouvrement, l'exécution des obligations contributives et la tenue des comptes individuels,
- un directeur de la division des prestations, responsable du service des prestations sous tous ses aspects, comme les procédures de demande de prestation et de paiement, l'attribution de prestations et les recours,
- un directeur responsable de l'informatique et de la communication.

On peut aussi trouver un médecin, chargé d'émettre des avis sur les questions médicales et d'organiser l'examen médical des demandeurs de prestations d'invalidité ou de prestations d'accident du travail, et un responsable des affaires juridiques, chargé de donner des conseils juridiques et de s'occuper des actions en justice, des réexamens et des appels.

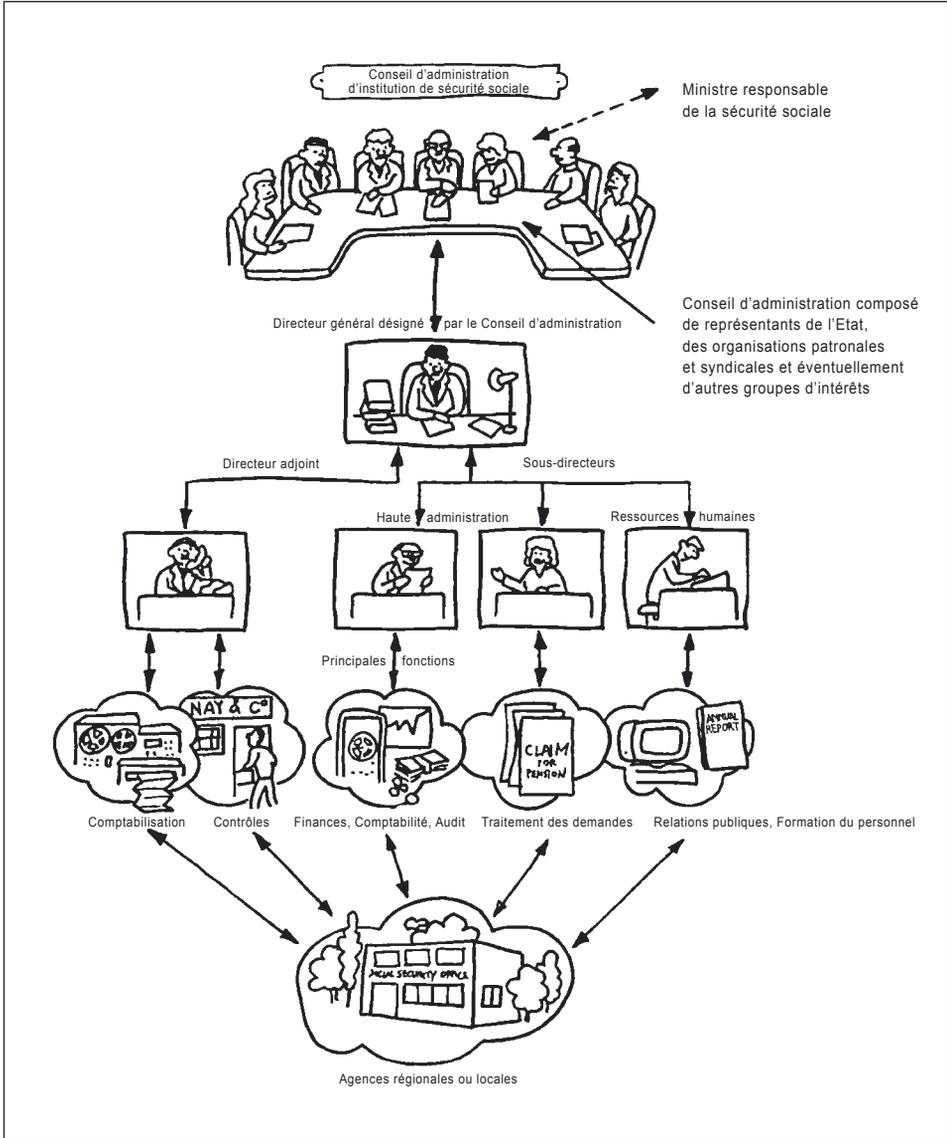
Un cadre supérieur devrait également être spécifiquement responsable des questions de sécurité, comme la sécurité informatique et la protection des données, ainsi que de la gestion des risques à travers l'ensemble de l'organisation.

Citons, entre autres fonctions de nature à relever de la direction centrale :

- la recherche,
- la communication, les relations publiques et l'information du public,
- le conseil aux ministères, notamment sur la conception des politiques et la mise en œuvre des actions,
- le conseil technique et méthodologique aux services régionaux ou locaux,
- la collecte, la synthèse et l'analyse de statistiques en provenance des services régionaux ou locaux, par exemple sur le nombre de nouvelles demandes de prestations, la charge de travail ou le travail en retard.

Les administrateurs trouveront utile de disposer d'un organigramme présentant la structure de direction, du CV des principaux responsables et d'un énoncé des responsabilités respectives de chacun d'entre eux. Tous ces documents doivent être tenus à jour et il faut que les administrateurs en reçoivent une nouvelle version à intervalle régulier.

Le diagramme ci-dessous, tiré d'un manuel de formation de l'OIT, illustre une structure organisationnelle typique :



Source : ILO. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2), Genève, BIT, p. 10.

## RELATIONS AVEC LA DIRECTION

En général, les administrateurs ont toutes les chances de tisser des relations plus étroites avec le directeur général et les directeurs qu'avec les autres membres du personnel : en fait, il se peut qu'il s'agisse des seules personnes qu'ils parviennent à bien connaître. Ces relations doivent toutefois rester d'ordre professionnel, quelles que soient les sympathies personnelles.

Le président du conseil d'administration a toutes les chances d'avoir des relations très étroites avec le directeur général. Comme il est amené à entrer davantage dans les détails que ne le font les administrateurs ordinaires, le président a toutes les chances d'avoir avec le directeur général un grand nombre de réunions et de discussions où les administrateurs ne sont pas présents<sup>11</sup>. En général, un compte rendu de ces discussions en réunion plénière du conseil d'administration ou, à défaut, une description des points majeurs de ces discussions dans un compte rendu du président ou du directeur général au conseil d'administration (même s'il se peut que cela doive avoir lieu après-coup, si le sujet est délicat) relève de la bonne pratique. L'objectif devrait être de tenir tous les administrateurs également informés de ce qui se passe. Avoir un « cercle d'initiés » au courant de ce qui se passe et un « groupe de profanes » qui ne sont là que pour officialiser des décisions prises par les initiés, n'est pas une bonne idée. Dans certains cas, il se peut que le président ou le directeur général prennent l'habitude de rencontrer les administrateurs en tête à tête pour passer en revue certains points avant la réunion plénière officielle. Même si là n'est pas leur intention, ce genre de réunions peut éveiller les soupçons en laissant penser qu'on y conclut des marchés dans le dos des autres administrateurs : il ne faut donc pas les encourager. Si de telles réunions ont quand même lieu, une note écrite rendant compte des sujets abordés et de toute conclusion éventuelle pourrait être rédigée et diffusée. L'administrateur concerné pourrait rédiger lui-même cette note.

Certains conseils d'administration possèdent un comité exécutif ou conseil d'administration restreint (également baptisé « bureau ») qui se réunit plus régulièrement

---

<sup>11</sup> Des administrateurs particuliers peuvent aussi avoir de bons motifs pour avoir des discussions avec des cadres supérieurs de l'institution en dehors des réunions du conseil d'administration ou des réunions de comité – éventuellement, à cause de préoccupations particulières sur des sujets précis. Par exemple, les représentants du gouvernement qui siègent au conseil d'administration peuvent avoir des réunions portant sur la préparation du budget annuel dans le cadre de leur travail au ministère, avant d'en débattre à nouveau en tant qu'administrateur une fois que le budget sera un produit fini.

et traite certaines questions plus en détail que ne le fait le conseil d'administration au complet. Cet organe devrait être officialisé et avoir à rendre des comptes selon des directives claires, si l'on veut éviter qu'il ne se transforme en coterie ou en entité « officieuse ».

## SELECTION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Fréquemment, le directeur général sera nommé par le ministre ou une commission parlementaire plutôt que par le conseil d'administration. Puisque le conseil d'administration travaillera étroitement avec la personne désignée, il est de bonne pratique qu'il soit associé sous une certaine forme au processus, même si la décision finale est prise à un niveau supérieur. En Pologne, par exemple, le président de l'Institution d'assurance sociale, la ZUS (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych*), est nommé et révoqué par le Premier ministre, sur avis du ministre de tutelle de la sécurité sociale, tandis que les administrateurs sont nommés et révoqués par le conseil de surveillance, à la demande du président de la ZUS. Le président de la ZUS dirige leurs activités, à la tête d'un conseil d'administration de quatre membres.

Si le conseil d'administration procède lui-même à la désignation du directeur général, il peut être utile de créer une commission pour procéder aux travaux détaillés de la sélection ; normalement, le conseil d'administration au complet devrait entériner la décision finale. Il importe que la commission dispose d'un mandat clair dès le début, pour que ses membres sachent quelles décisions ils peuvent prendre de leur propre chef et pour quelles décisions ils doivent consulter le conseil d'administration réuni au complet. Si le conseil d'administration a seulement un avis consultatif à donner sur le choix du candidat, il peut sélectionner un représentant pour siéger à la commission ministérielle ou à la commission parlementaire chargée de la sélection. Là encore, il faut que ce représentant dispose d'un mandat clair.

Puisque le directeur général constitue le représentant public de l'institution de sécurité sociale, il est essentiel que sa nomination ait lieu dans la transparence et l'équité. Il importe également que quiconque détient les compétences pour occuper un tel poste puisse poser sa candidature, quel que soit son sexe, son statut conjugal, sa race, sa religion ou ses handicaps physiques éventuels. Rendre l'offre d'emploi publique, en l'accompagnant d'une description détaillée du poste et du profil attendu du candidat (qualités, compétences et connaissances exigées et aussi aptitudes souhaitées), et en faire parvenir un exemplaire à quiconque en fait la demande, relève de la

bonne pratique. La présélection des candidats devrait consister à retenir les personnes qui correspondent aux critères indiqués dans le descriptif, puis la nomination finale devrait se faire sur une base objective, après entrevue équitable de tous les candidats présélectionnés.

Comme les personnes réellement qualifiées pour remplir le poste seront en nombre relativement réduit, il est probable qu'au moins certaines d'entre elles seront connues de certains administrateurs. Les points débattus au chapitre 4 en matière de conflits d'intérêts sont donc très importants ici. Par ailleurs, si un candidat exerce des pressions sur les administrateurs, soit directement, soit par tiers interposé, de telles manœuvres devraient entraîner sa disqualification. Dans de nombreux cas, cette règle est formulée par les codes juridiques ou les codes de conduite des fonctionnaires. Dans le cas contraire, le conseil d'administration peut avoir intérêt à adopter ce principe de toute façon.

Quant aux autres membres de l'équipe de direction, c'est normalement au directeur général qu'incombe leur nomination, même si, dans certains pays, l'ensemble du conseil d'administration y participe. Là encore, les mêmes principes d'ouverture, d'équité et d'égalité des chances devraient prévaloir.

Très souvent, un directeur général ou tout autre cadre supérieur nouvellement désigné saura comment gérer une grosse organisation, publique ou privée, mais il n'aura qu'une connaissance assez vague de la sécurité sociale en particulier. Il devra donc acquérir les connaissances et les compétences requises pour pouvoir remplir correctement les fonctions spécifiques du poste, exactement à l'instar de ce que doivent faire les administrateurs.

## REMUNERATION

Le barème salarial du directeur général et des cadres supérieurs peut être établi par le ministre, le parlement, le conseil d'administration ou une combinaison de ces intervenants. Dans tous les cas, le recrutement et la rémunération des cadres supérieurs constitue un domaine où un conseil d'administration peut éprouver le besoin d'obtenir des conseils de l'extérieur, éventuellement de « chasseurs de têtes », c'est-à-dire de cabinets-conseils spécialisés dans le recrutement. Les services de ces derniers peuvent s'avérer très utiles, mais il importe que le conseil d'administration comme l'organisation de recrutement ciblent correctement le segment du marché du travail où l'on peut trouver des candidats qualifiés. En général, on cherchera un candidat sur

le marché local des gestionnaires dirigeants, pas sur le marché international, parce qu'il est essentiel que le futur directeur général comprenne la situation nationale et, bien sûr la langue de travail de l'institution. Fixer la rémunération attachée au poste à un niveau compétitif sur le marché international, qui risque d'être très supérieur au niveau des salaires nationaux, a toutes les chances d'être un gaspillage d'argent. Le conseil d'administration doit s'assurer que le cabinet-conseil externe, surtout s'il a des perspectives mondiales, prend ce fait en considération.

## GESTION ET CANAUX D'INFORMATION

En règle générale, on s'attendrait à ce que la totalité de l'équipe de direction assiste aux réunions du conseil d'administration quand des sujets qui la concernent sont à l'ordre du jour (ce qui a toutes les chances d'être le cas de la plupart des réunions), plutôt que de voir le directeur général présenter des rapports au nom de son équipe. Ainsi, le directeur financier devrait rendre compte du processus budgétaire et en discuter les détails avec le conseil d'administration, tandis que le directeur administratif devrait rendre compte des résultats obtenus par l'institution dans l'exécution de ses tâches essentielles. Ces directeurs, bien sûr, s'appuieront alors sur des informations préparées par leurs subalternes. Même si les opinions peuvent diverger à ce sujet, il est généralement sensé de faire participer ces subalternes aux réunions, du moins pour le laps de temps où l'on aborde l'affaire qui les concerne. Leur absence peut s'avérer une source d'inefficacité et de dépit pour le conseil d'administration, étant donné que les administrateurs risquent de poser des questions qui ne pourront obtenir de réponse qu'après la réunion, quand le directeur concerné aura obtenu l'information nécessaire auprès de son subalterne.

En général, les administrateurs ne devraient pas chercher à obtenir d'informations auprès d'employés subalternes à l'insu du directeur général ou des directeurs en chef. Cela ne veut pas dire que le directeur doive assister à chaque entretien qu'un administrateur a avec un de ses subalternes, ce qui peut être très inhibiteur. Ils devraient plutôt être tout simplement informés de l'existence de ces entretiens.

Les administrateurs ne devraient pas s'ingérer dans les nominations, les promotions ou les sanctions disciplinaires particulières, à moins d'un excellent motif. Comme on l'a souligné auparavant, il incombe au conseil d'administration de fixer paramètres et procédures, puis de laisser le directeur général diriger le fonctionnement au jour le jour et en rendre compte. S'il a bien établi les critères de référence permettant

de contrôler les résultats de l'institution, le conseil d'administration devrait pouvoir repérer toute tendance préoccupante qui nécessite d'être approfondie. Un rapport indiquant une hausse du taux de la mobilité du personnel dans un centre régional ou dans un service particulier, par exemple, pourrait être le symptôme de problèmes de gestion : le conseil d'administration pourrait alors demander un rapport complet sur la question.

Une pratique utile consiste, pour le conseil d'administration, à réserver du temps, éventuellement au début ou à la fin de ses réunions, pour une discussion à huis-clos, hors de la présence du personnel de l'institution. Cela permet aux administrateurs d'exprimer des préoccupations devant leurs collègues et d'en discuter avec eux pour savoir s'il faut porter l'affaire plus loin, sans créer de rancœurs, de tensions ni de problèmes superflus dans les relations de travail. Une séance prolongée à huis-clos pourrait s'avérer utile lors de la réunion annuelle d'orientation stratégique ou avant l'examen de la performance du directeur général.

Si l'on n'est pas satisfait des résultats obtenus par le directeur général, il vaut mieux aborder le problème ouvertement que le laisser couvrir, ce qui risquerait de susciter des rumeurs ou la constitution de factions. Un débat du conseil d'administration à huis-clos, en présence notamment du président, peut constituer un premier pas. Autre possibilité : des entretiens confidentiels avec le ministre ou les hauts fonctionnaires concernés. Si c'est le style du directeur général qui pose problème, on peut le lui expliquer et lui donner la possibilité de s'améliorer. Même chose si les doutes portent sur sa compétence, même si le problème risque alors d'être bien plus difficile à résoudre. En revanche, s'il est question de fraude ou de mauvaise gestion (voir chapitre 7), il peut être nécessaire de prendre promptement des mesures. Dans certains cas, le secret peut être indispensable au départ pour éviter que les preuves du délit ne disparaissent.

Même si la désignation du directeur général n'est pas de la compétence des hommes politiques, la sanction ou le renvoi du titulaire d'une si haute fonction a toutes les chances d'avoir des répercussions politiques. Même si les allégations doivent toujours être étayées par des preuves solides, il peut s'avérer nécessaire de commencer par suspendre le directeur général (sans aucune diminution de traitement si telle est la stipulation du contrat), avant d'entreprendre une enquête complète si l'on trouve des indices de faute professionnelle grave.

### Points-clés du chapitre 5

- Le conseil d'administration a une mission de surveillance ; le soin de faire fonctionner l'institution au jour le jour appartient à l'équipe de direction.
- Ce n'est pas une bonne idée d'avoir un « cercle d'initiés » au courant de ce qui se passe et un « groupe de profanes » qui a pour seule fonction d'entériner les décisions prises. Les entretiens particuliers entre administrateurs individuels et cadres supérieurs qui ont lieu en dehors des réunions officielles doivent donner lieu à compte-rendu, aussi souvent que possible, à l'ensemble du conseil d'administration.
- La désignation du directeur général devrait avoir lieu ouvertement et sur la base de critères objectifs, tandis que les principes relatifs à sa rémunération devraient être clairement établis.
- L'équipe de direction fera généralement rapport au directeur général, et le personnel subalterne, aux membres concernés de l'équipe de direction. D'une manière générale, les administrateurs ne doivent pas passer par-dessus la tête du directeur général pour obtenir, à son insu, des informations du personnel subalterne ; ils ne doivent pas non plus s'ingérer dans les nominations particulières ni les mesures disciplinaires.
- Si l'on n'est pas satisfait des résultats obtenus par le directeur général, le mieux est d'aborder ouvertement la question. Quelles que soient les mesures prises, elles auront probablement des répercussions politiques.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Pour plus d'informations sur les structures de direction, veuillez consulter :

BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2). pp. 1–18. Genève, BIT, 2001.



# FIXER DES OBJECTIFS ET MESURER LES RESULTATS

## INTRODUCTION

Puisqu'une institution de sécurité sociale est faite pour les usagers et non l'inverse, elle remplit sa mission si elle :

- sert le bon montant de prestation aux bonnes personnes au bon moment,
- recouvre le bon montant de cotisations à la date d'échéance (ou, dans les cas où le recouvrement des cotisations relève d'une institution tierce, si elle surveille attentivement le processus pour s'assurer qu'elle reçoit les bons montants),
- accomplit tout cela pour un coût de gestion raisonnable.

Dans son fonctionnement au jour le jour, l'institution doit disposer de l'appareil administratif nécessaire pour remplir ces trois finalités. Dans sa fonction de surveillance, le conseil d'administration doit disposer des informations nécessaires pour juger si ces finalités sont remplies, de manière à pouvoir recommander, au besoin, des mesures rectificatives.

## RESULTATS ET DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Il incombe au conseil d'administration de fixer des objectifs, de procéder à des évaluations et de produire des comptes rendus dans deux domaines jumeaux :

- les résultats obtenus par l'administration,
- les coûts encourus pour atteindre ces résultats.

Ces deux rubriques constituent des volets importants du travail du conseil d'administration. Quand on examine le budget de l'institution, l'*effet concret* des dépenses importe autant que les postes de dépenses eux-mêmes. Atteindre un juste équilibre, en dépensant assez en administration pour assurer le bon fonctionnement du système, mais pas plus que le nécessaire, n'est pas facile :

- A une extrémité, l'administration peut être d'un faible coût, parce que les contrôles sont assez lâches. Mais cela peut entraîner une escalade des dépenses de prestations, du fait, par exemple, de l'application de critères inadéquats à l'examen médical des demandes de statut d'invalidé ou, carrément, de fraudes.
- A l'autre extrémité, dans un système où les contrôles sont très stricts et où chaque article de dépense est vérifié et revérifié, les usagers peuvent être gênés par une surveillance si étroite. Et certains ayant droits risquent de s'abstenir de demander des prestations auxquelles ils ont pourtant droit en vertu de la loi ou de renoncer à faire appel, alors que le rejet de leur demande de prestation n'est pas justifié.

Les personnes qui vous ont mandaté en tant qu'administrateur et le public en général veulent que l'institution remplisse son rôle avec efficacité et effectivité. La différence entre ces deux termes est importante. Par exemple, l'institution peut être très efficace pour recouvrer des montants de prestations servies à tort. Pour être effective, toutefois, il lui faudrait également examiner les causes de ces versements fautifs et imaginer une stratégie pour en réduire la fréquence.

Il importe également de se demander : efficace et effectif pour qui ? Une mesure qui rend le fonctionnement interne de l'institution plus efficace, en réduisant le travail du personnel, peut avoir des conséquences néfastes pour les usagers. Le fait de limiter les heures d'accueil du public ou d'obliger tout le monde à se déplacer en personne plutôt qu'offrir des services par téléphone, peut rendre les processus internes de l'institution moins coûteux et, en ce sens, plus efficaces, mais de telles mesures seraient très *inefficaces* pour le public.

## OBJECTIFS ET CIBLES

Le conseil d'administration joue un rôle important dans l'établissement des objectifs et des cibles de l'institution et, ensuite, dans le contrôle, de concert avec la direction, du degré de réalisation de ces objectifs, ainsi que dans l'identification des causes de toute insuffisance éventuelle.

De nombreuses institutions commencent par rédiger un « document de mission » ou un « document-programme » énonçant quelques principes généraux. Elles complètent ensuite ces documents par des « objectifs » plus concrets. Ces termes sont très couramment utilisés dans les écoles de gestion et de commerce, mais aucune définition ne fait l'unanimité. La différence entre documents de « mission » et « documents-programme » est souvent floue et la distinction entre un « objectif » et une « cible » n'est pas toujours très nette.

Pour les deux premiers termes, on peut proposer les définitions opératoires suivantes :

- *le programme*, c'est « ce à quoi l'avenir ressemblera, si la mission est accomplie »,
- *le documenté de mission* sert à définir les buts de l'organisation qui sont très importants à long terme, et ce, sous trois angles différents :
  - Que fait l'organisation pour ses clients ?
  - Que fait-elle pour ses employés ?
  - Que veulent les « propriétaires »<sup>12</sup> ?

Dans le cas d'une institution de sécurité sociale, les « propriétaires » sont habituellement les groupes mêmes qui sont représentés au conseil d'administration : l'Etat, les différentes catégories de cotisants (salariés, employeurs et travailleurs indépendants) et les bénéficiaires. Les idées relatives aux buts à long terme de l'institution peuvent, en fait, varier d'un groupe à l'autre, et il est généralement sain pour l'institution de permettre à ces divergences de s'exprimer au grand jour et de définir un terrain d'entente. Le processus même de rédaction de l'énoncé de mission et des objectifs peut être presque aussi important que leur contenu.

<sup>12</sup> Ces définitions sont tirées d'un article accessible en ligne à l'adresse suivante : [www.allbusiness.com/business\\_advice](http://www.allbusiness.com/business_advice), mais toute recherche Internet produira des informations fort similaires.

Voici un exemple d'énoncé de mission tiré du site Web de la Banque d'assurance sociale néerlandaise.

**Enoncé de mission de la Banque d'assurance sociale néerlandaise (SVB)<sup>13</sup>**

Par la qualité de ses services et par sa sensibilité aux développements sociaux, la SVB se veut le meilleur gestionnaire des régimes de sécurité sociale, alliant efficacité et souci de chaque individu.

*Le meilleur*

La SVB est déterminée à assumer ses responsabilités de base de façon optimale et à être le meilleur dans ce domaine. Ses mots clefs : respect de la loi, efficacité et efficacité. En bref : les clients de la SVB reçoivent à temps ce à quoi ils ont droit.

*Axé sur le service aux usagers*

Dans le traitement des dossiers, la SVB se montre ouverte et flexible tant envers les donneurs d'ordre qu'envers ses clients. Son travail ne doit pas seulement être parfait, elle doit aussi faire preuve de courtoisie et prendre en compte la situation de chacun de ses clients.

*Sensible aux développements sociaux*

La SVB fait partie de la société, autrement dit, elle veut être ouverte à l'évolution de la société et adapter, s'il le faut, ses méthodes de travail. Pour rester dynamique, elle n'hésite pas à accepter de nouvelles missions.

*Paiements et individus*

Il est important pour la SVB que la situation personnelle de chaque client soit déterminante pour ses droits à prestation et le montant à lui attribuer.

Source : site Web de la SVB

[http://www.svb.nl/internet/fr/propos\\_svb/index.jsp](http://www.svb.nl/internet/fr/propos_svb/index.jsp)

Les objectifs et les cibles sont plus spécifiques. En gros, on pourrait dire qu'un objectif est un but ou un résultat quantifié à atteindre, habituellement sous un certain

<sup>13</sup> *Sociale Verzekeringsbank.*

délai, et que la cible est l'indicateur permettant d'apprécier dans quelle mesure l'objectif a été atteint. Pour être viable, une cible doit être quantifiable, définie le plus précisément possible et comprendre un élément temporel. Par exemple, il ne suffit pas de décréter que « des améliorations s'imposent dans la durée de traitement des demandes de prestation ». Il faut fixer un but précis, comme : 75 % de la totalité des demandes doivent avoir été réglés dans les 10 jours suivant leur réception, et le quart restant dans les 15 jours. Il faut ensuite établir un délai pour cette amélioration du service, disons au cours des six prochains mois. Dans l'intervalle, des cibles intermédiaires peuvent être utiles, comme : 50 % d'ici la fin du premier mois, 65 % d'ici la fin du deuxième mois et ainsi de suite. (Ces cibles intermédiaires sont parfois baptisées jalons). En cas d'échec à atteindre la cible, le conseil d'administration doit s'interroger sur la source des problèmes rencontrés et sur les mesures rectificatives à prendre.

## INDICATEURS DE PERFORMANCE

Il s'agit d'instruments de mesure permanents indiquant si l'institution atteint ou non ses cibles. Ils sont utiles, à la fois pour appuyer les prises de décision de l'institution et pour donner une image claire de sa performance actuelle et de l'orientation de ses tendances. Il importe, toutefois, de choisir les bons indicateurs. Malheureusement, le cliché selon lequel « l'élément mesuré sera l'élément réalisé » est généralement vrai. Par exemple, si l'on décide de mesurer « le nombre de lettres qui reçoivent une réponse dans les quinze jours suivant leur réception », on s'apercevra que les personnes désireuses de maintenir un taux de performance élevé répondront à tous les courriers reçus avant le quatorzième jour, sans se soucier de savoir s'ils y ont répondu de manière satisfaisante. « Le nombre de lettres ayant reçu une réponse satisfaisante dans les quinze jours » constituerait un meilleur indicateur. Au moment d'établir les indicateurs de performance, il faut aussi déterminer comment on en rendra compte, sous quelle forme et avec quelle fréquence.

Une étude récente du cabinet-conseil Accenture pour le compte de l'AISS (voir la bibliographie en fin de chapitre) a souligné l'importance qu'il y a à distinguer entre gérer des *activités* et gérer des *processus de service*. Pour citer cette étude : « Les institutions qui gèrent des processus de service pensent en termes de flux de travail du début à la fin plutôt que de tâches. Elles conçoivent leurs processus pour produire les services qu'elles sont tenues de fournir et visent des flux rapides, de grande qualité et d'un bon rapport coût efficacité. Un organisme qui

gère des activités peut suivre, par exemple, le nombre de demandes de pensions traitées par heure ; un organisme qui gère des processus de service considérera, lui, le nombre d'heures nécessaires pour accomplir la procédure de demande de pension. » (Linder et coll. 2004. p. 11).

## QUELS SONT LES BONS INDICATEURS ?

La performance de l'institution peut être observée et mesurée, sous deux angles différents :

- son *efficacité technique ou administrative*, ce qui implique une évaluation du processus par lequel des *moyens* (les ressources utilisées par le régime) sont transformés en *produits* directs (biens ou services fournis aux ayants droit). Ce type d'indicateur est surtout axé sur les ressources humaines et autres qui sont utilisées pour offrir des services (p. ex., les dépenses de personnel ou d'administration du régime),
- son *efficacité au point de vue de l'allocation globale des ressources*, ce qui implique une évaluation de l'impact, c'est-à-dire les transformations économiques ou sociales résultant d'une action ou d'un régime donnés. Ce type d'évaluation examine particulièrement les ressources servant au financement des régimes particuliers ou le système de sécurité sociale dans son ensemble, comme les cotisations sociales ou les impôts. Il en sera question au chapitre 13, quand on abordera les Examens de la protection et des dépenses sociales (EPDS).

Dans le présent chapitre, on va se concentrer sur les questions d'efficacité technique et administrative<sup>14</sup>.

L'établissement d'indicateurs de performance peut être un long processus, mais le débat lui-même peut améliorer considérablement la qualité de l'administration du régime. Les indicateurs doivent être :

- *globaux* : ils doivent couvrir le plus grand éventail possible,
- *cohérents* : tant entre eux qu'au fil du temps,

<sup>14</sup> N'oublions pas, toutefois, que ces deux niveaux de performance sont étroitement liés entre eux. Un régime d'assurance sociale peut sembler, en théorie, très bien ciblé, mais, si les usagers sont incapables d'avoir accès aux prestations à cause des procédures de l'institution qui en a la charge, l'impact sera médiocre.

- *pertinents* : des chiffres absolus gagnent en pertinence quand on les compare à d'autres ; par exemple, le nombre de pensions servies peut être rapproché de celui des cotisants,
- *quantifiable* : il doit être possible de chiffrer les indicateurs.

Tout comme ils mesurent les processus internes, les indicateurs de performance doivent aussi évaluer la manière dont les usagers perçoivent le fonctionnement de l'institution. Le point de vue des employés qui comprennent d'avance les rouages de l'institution peut être très différent de celui d'usagers mal informés dont la subsistance dépend complètement, d'un mois sur l'autre, du revenu que leur sert l'institution. Il est donc essentiel d'examiner la performance de l'institution en se mettant à la place de la population cible.

Une enquête annuelle de satisfaction auprès des usagers est un instrument utile pour recueillir le point de vue de celle-ci. Quand elles ont lieu régulièrement, des enquêtes de ce type permettent les comparaisons interannuelles pour suivre l'évolution de la performance de l'organisme. Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, des enquêtes régulières sont effectuées par ou pour le compte des institutions de sécurité sociale. Par exemple, en Lettonie, une enquête de 1998 a révélé un taux de satisfaction de 81 % parmi les usagers de l'assurance sociale publique, en ce qui a trait à la qualité des consultations, à la compétence du personnel, à la rapidité du service, à l'accessibilité, à la fourniture d'informations et autres domaines connexes. Quant à la méthodologie, cette enquête reposait sur des données provenant de cabinets d'étude sociologique et d'étude de marché. En 2003, un questionnaire préparé en interne (donc pas directement comparable au questionnaire précédent) a révélé un taux de satisfaction de 92 %<sup>15</sup>.

## ANNONCER LES CIBLES ET LES INDICATEURS

Il faut que l'institution rende publique toute cible qu'elle s'est fixée et tout indicateur qu'elle a mis au point, de manière à permettre au public de juger si elle réussit à atteindre ses cibles et de savoir à quoi il est en droit de s'attendre. Certaines de ces cibles

<sup>15</sup> Banque mondiale. 2004. *Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of DM30.4m to the Republic of Latvia for a Welfare Reform Project*, Rapport de la Banque mondiale n° 29347. Adresse Web : [www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org).

peuvent faire partie d'une « convention de service public » passée entre le ministère compétent et l'institution. Il peut aussi exister une « charte de l'utilisateur » ou son équivalent, qui, largement diffusée, permette aux ayants droit de savoir à quoi ils sont en droit de s'attendre : par exemple, le temps d'attente qu'un particulier doit escompter avant de recevoir le montant d'une prestation qui vient de lui être attribuée, ou avant de recevoir une réponse à une demande.

### Normes de qualité du service aux usagers en Lettonie

L'Office public d'assurance sociale letton (VSAA) a publié une série de normes de qualité en matière de service aux usagers :

1. Nous nous occupons de l'utilisateur au bout de cinq minutes maximum, 20 minutes aux heures de grande affluence.
2. Nous traitons les affaires ordinaires en moins de 15 minutes.
3. Nous décrochons le téléphone au bout de trois ou quatre sonneries.
4. Dans nos rapports avec les usagers, que ce soit au téléphone, par écrit ou en tête-à-tête, nos employés se présentent par leur nom.
5. Nous traitons chaque personne avec courtoisie et respect.
6. Nous donnons des informations claires et précises sur nos services et fournissons des réponses substantielles aux réponses de nos usagers.
7. Nous mettons au moins un numéro vert à la disposition de nos usagers.
8. Nous informons nos usagers de toute attribution ou refus de prestation par écrit, quel que soit le cas.
9. Nous informons l'utilisateur, dès sa demande initiale, des procédures de recours possibles en cas de refus.

Source: site Web du VSAA <http://www.vsaa.lv>

## COLLECTE ET PUBLICATION DE STATISTIQUES

Une fois les cibles et les indicateurs fixés, l'institution a constamment pour tâche de collecter des statistiques pour voir si les cibles sont atteintes ou non, statistiques qu'il incombe au conseil d'administration d'examiner.

Il est très facile d'introduire une nouvelle série de statistiques sur un aspect particulier du fonctionnement de l'institution, sans considérer le problème que pose leur collecte ni les répercussions pour le personnel concerné. Les questions importantes à se poser sont :

- Existe-t-il un besoin spécifique qui ne sera satisfait que si l'on recueille ces données supplémentaires ?
- Ces données permettront-elles effectivement de répondre clairement à la question : l'institution atteint-elle ses cibles ?

Le personnel chargé de collecter les statistiques doit comprendre *pourquoi* on a besoin de ces données précisément et *comment* elles seront utilisées. Les statistiques sont souvent enregistrées avec négligence ou inexactitude, puis mal tenues, ce qui les rend peu fiables. Cela affecte les estimations à long terme (voir chapitre 12) ainsi que le fonctionnement à court terme. Formulaires et feuilles de calcul doivent donc être bien conçus et faciles à utiliser et il faut former le personnel afin qu'il sache pourquoi il doit demander ce type de renseignement et comment faire pour l'enregistrer.

Il faut que le conseil d'administration reçoive un rapport régulier sur la performance de l'institution, telle qu'elle est mesurée par les statistiques recueillies, par rapport aux indicateurs choisis ; et ce rapport doit être rendu public. Cette pratique doit être courante, et non pas limitée aux cas où la performance est positive. Les chiffres embarrassants pour l'institution, comme ceux révélant l'existence de retard accumulé dans le travail ou d'arriérés de cotisations, doivent également être rapportés. Plus une organisation, quelle qu'elle soit, prend du retard dans ses activités, plus il lui est difficile de le rattraper : il peut donc être nécessaire de prendre rapidement des mesures préventives. Si l'on sait que des retards vont se produire (par exemple, à cause de l'introduction d'une nouvelle prestation ou d'un nouveau système d'administration), il faut l'annoncer. Des solutions de rechange doivent être simultanément adoptées pour traiter le travail le plus urgent et ces solutions doivent être rendues publiques<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> En Slovaquie, par exemple, quand la nouvelle Loi sur l'assurance sociale est entrée en vigueur en janvier 2004, les médias ont été avertis qu'il s'écoulerait, selon toute probabilité, un délai pouvant aller jusqu'à cinq mois, avant que la moindre prestation puisse être servie aux nouveaux pensionnés. Le Ministère du travail, des affaires sociales et de la famille a également annoncé que les pensionnés obligés d'attendre pourraient faire une demande d'aide sociale.

Il faut aussi prendre des précautions pour éviter tout effet pervers des mesures statistiques. Ce qui n'est pas mesuré est souvent négligé. Si le personnel est rémunéré au mérite sur la base des statistiques de ses résultats, il importe de surveiller le processus de mesure statistique pour s'assurer que les objets de mesure retenus, d'une part, mesurent des points importants et, d'autre part, ne sont pas sujettes à manipulations.

Des entretiens réalisés pour le présent manuel, il ressort que, dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, la mesure de la performance est limitée. Cette situation peut être un bon champ d'action pour des administrateurs désireux d'accroître la transparence du fonctionnement de leur institution et d'améliorer son efficacité administrative. Si l'on n'est pas transparent sur les problèmes éprouvés et les effets qu'ils ont sur les usagers pris individuellement, il est difficile de faire preuve de transparence sur les projets d'amélioration et, partant, de prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation.

Il se peut que l'institution ne soit pas toujours en mesure de prendre des mesures rectificatives par elle-même. Par exemple, si le gros des cotisations impayées provient de grandes entreprises d'Etat, la décision d'autoriser le paiement et d'en fixer modalités appartiendra, en fin de compte, aux hommes politiques. Toutefois, s'il n'y a pas de transparence sur ce qui se passe, aucune pression ne s'exercera sur ces entreprises ni sur les hommes politiques pour les forcer à corriger la situation ou assumer les conséquences d'une inaction prolongée.

### Points-clés du chapitre 6

- Pour remplir sa mission de surveillance, le conseil d'administration a besoin d'informations indiquant si, oui ou non, l'institution reçoit et sert les montants prévus et si les coûts de gestion sont raisonnables. Cet aspect est au cœur de la fonction du conseil d'administration, puisque tant les groupes qui ont mandaté les administrateurs que le public veulent que l'institution fasse preuve d'efficacité et d'effectivité, et que le soutien qu'ils lui accordent en dépende.
- Il est utile d'avoir une charte des missions institutionnelles énonçant quelques principes généraux et ensuite de fixer des objectifs concrets et des cibles spécifiques.
- Les indicateurs de performance doivent être des instruments simples, largement acceptés et significatifs, pour mesurer le service assuré aux usagers.
- Il est utile de mesurer la performance de l'institution à l'aune de la satisfaction des usagers ainsi qu'en termes de produit, comme le nombre de prestations servies ou de services assurés.
- L'institution doit publier ses cibles et ses indicateurs, éventuellement dans une « charte de l'utilisateur ».
- Le personnel doit comprendre les motifs de la collecte des statistiques et se voir faciliter la tâche en la matière. Les statistiques devraient être rendues régulièrement publiques, bonnes comme mauvaises.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Si vous voulez approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui peuvent vous y aider.

BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2) Genève, BIT. pp. 171–174.

- Financial Times. 2004. « Understanding Performance Management » (« Comprendre la gestion des performances »), supplément du *Financial Times*, 6 octobre 2004, Londres.
- Association internationale de la sécurité sociale. 1997. *Re-engineering of Social Security Institutions. (La reconfiguration des institutions de sécurité sociale)* Communications de la conférence commune de l'AISS et de la Conférence interaméricaine de sécurité sociale. 3–6 juin 1997, Washington, D.C.
- Association internationale de la sécurité sociale. 2000. *La reconfiguration dans les institutions de sécurité sociale. Un manuel basé sur l'expérience.* Taormine, AISS.
- Association internationale de la sécurité sociale. 2001. *Mesure des performances dans les institutions de sécurité sociale : gestion basée sur les résultats*, (Recueil des rapports de conférence), Taormine, AISS.
- Linder, J., R. Wheeler, et T. Wiley. 2004. *Création de valeur par la gestion des performances dans la sécurité sociale.* Taormine, AISS, Commission technique des technologies de l'information et de la communication.

# QUESTIONS DE GESTION FINANCIERE

## INTRODUCTION

Garantir la qualité de la gestion financière de l'institution de sécurité sociale constitue une fonction essentielle du conseil d'administration. Le flux de trésorerie annuel d'une telle institution équivaut à celui d'une très grande entreprise, parfois la plus grosse de l'économie nationale. Il exige donc des contrôles proportionnels à son importance.

C'est pourquoi, dans ce chapitre, on traitera :

- de contrôle des dépenses administratives,
- du budget, de la comptabilité et des contrôles financiers de l'institution,
- de gestion des risques,
- de demandes de prestation ou de paiements frauduleux,
- d'audits.

## CONTROLE DES DEPENSES ADMINISTRATIVES

Il importe de distinguer entre, d'une part, les dépenses de prestations, prestations servies, en vertu de la loi, à des particuliers dont il a été reconnu qu'ils remplissaient les conditions d'attribution et, d'autre part, les dépenses administratives (ou de fonctionnement) de l'institution.

Même si les dépenses de prestations doivent faire l'objet d'un examen régulier, le conseil d'administration ne peut généralement pas en réduire le montant, puisque toute personne remplissant les conditions d'attribution a droit à la prestation.

En revanche, il peut et doit mettre en garde contre toute tendance des dépenses de prestations, susceptible d'avoir des conséquences préoccupantes pour la solvabilité du régime et/ou sa capacité effective à atteindre ses objectifs. Ce sujet sera traité au chapitre 13, « Planifier l'avenir » : dans le présent chapitre, on traitera seulement du second type de dépenses, les dépenses administratives.

Les dépenses administratives ne constituent généralement qu'une petite part du budget total d'une institution de sécurité sociale. Comme de grosses économies d'échelle sont réalisables dans la gestion nationale des prestations, les régimes publics ont généralement des coûts administratifs très inférieurs à ceux des entités privées comme les régimes de comptes d'épargne individuels ou les compagnies d'assurance. Toutefois, toute dépense de gestion est une ressource perdue pour les prestations : c'est la principale raison pour laquelle il faut contrôler et maîtriser les coûts administratifs.

De plus, même si elles sont d'un montant modeste par rapport au budget global du régime, les dépenses administratives risquent d'avoir des répercussions majeures sur l'image publique de l'institution. Il importe que le conseil d'administration veille à ce que les budgets de fonctionnement ne soient pas trop gourmands et contribuent ainsi à donner une image publique d'un usage économe des recettes de cotisations.

Toutefois, il n'est pas possible de désigner un indicateur de référence clair permettant d'apprécier si les dépenses administratives d'une institution particulière sont trop élevées. D'une part, il n'est, en effet, pas facile d'obtenir des chiffres comparables, d'un pays à l'autre, pour les dépenses administratives des régimes de sécurité sociale. Et, d'autre part, même au sein d'un même pays, les différentes institutions de sécurité sociale peuvent avoir à servir des types ou des combinaisons de types de prestations différents, et/ou leurs dépenses administratives peuvent avoir été calculées de manière différente. Une institution servant des aides sociales, par exemple, est presque condamnée à avoir des dépenses administratives plus élevées qu'une institution qui ne s'occupe que de prestations d'assurance sociale : dans le cas de prestations soumises à condition de ressources ou de revenus, le travail à effectuer pour déterminer quelles sont les demandes de prestation admissibles et pour contrôler que les bénéficiaires continuent bien, au fil du temps, à remplir les conditions d'attribution, est bien plus minutieux.

Pour pouvoir contrôler le coût d'exécution des diverses tâches administratives, il faut décomposer le montant global des dépenses administratives et imputer à chaque branche de prestations (courte durée, longue durée, accidents du travail et maladies

professionnelles, soins maladie, etc.) ses dépenses administratives propres. Si l'on veut effectuer une répartition très précise, une comptabilité analytique est indispensable ; toutefois, cette comptabilité même risque d'accroître les dépenses administratives. Plus simplement, l'actuaire du régime peut analyser le ratio général de dépenses administratives par rapport aux recettes de cotisations et au montant de prestations de chaque branche du régime dans le cadre de l'évaluation actuarielle (expliquée au chapitre 13). Ces ratios pourront être réexaminés lors des futures évaluations et réajustés en conséquence.

On doit ensuite analyser le coût par opération (coût unitaire), pour obtenir une image détaillée de la structure des coûts de l'institution. Il faut toutefois être prudent quand on interprète des chiffres de ce genre. Si le coût d'une opération particulière augmente avec le temps, ce peut être parce que l'efficacité du service concerné diminue ou parce que la qualité de son service aux usagers s'améliore. Si, par exemple, parce que le personnel n'a pas été correctement formé, de nombreuses erreurs sont commises dans le calcul du montant des prestations, et que les ayants droit doivent faire appel de la décision ou formuler une plainte pour obtenir une rectification du montant, le coût par opération risque d'être faible : en revanche, le coût pour l'utilisateur, et le coût des mesures rectificatives pour l'institution, peuvent s'avérer élevés. « Dépenser pour mieux économiser » (c'est-à-dire dépenser davantage en ressources et en formation) risque d'augmenter le coût initial de chaque opération, mais en même temps d'accroître la qualité de cette opération dans une proportion bien plus grande.

Il faut aussi garder à l'esprit la relation qui existe entre décisions à court terme et dépenses à long terme. Une décision, prise aujourd'hui, d'accorder des prestations d'invalidité, peut affecter les dépenses globales du régime pour quatre décennies ou plus.

## COÛTS EXCEPTIONNELS

Les coûts « exceptionnels » devraient faire l'objet d'un budget distinct des dépenses administratives ordinaires et être soigneusement contrôlés. Il peut s'agir, par exemple :

- de coûts de démarrage, lors de la fondation de l'institution, comme quand il faut construire des bureaux ou acheter de l'équipement,

- d'une réévaluation des prestations à la suite d'une réforme modifiant les droits à prestation.

On s'attendrait normalement à ce qu'après la période initiale de démarrage de l'institution, les coûts administratifs diminuent, en vertu de la disparition de ces coûts « exceptionnels ». Il est important de tenir ces derniers à l'œil pour s'assurer qu'ils ne comprennent pas d'éléments qui font, en fait, partie des coûts de fonctionnement ordinaires, mais qu'il serait « inopportun » de déclarer comme tels.

La coordination des décisions de dépenses, tant entre les divers éléments de l'organisme qu'avec les organismes partenaires, est également importante. L'équipement qu'achètent les centres régionaux ou locaux doit être compatible avec celui du siège : sinon, on perdra beaucoup de temps et d'argent à essayer de mettre sur pied des moyens de communication corrects. De la même manière, la décision de faire l'acquisition d'un logiciel peut, selon qu'il est compatible ou non avec les logiciels utilisés par des organismes tiers, affecter, non seulement votre institution, mais la manière dont ces organismes doivent s'organiser, peut-être pour une dizaine d'années ou plus.

## BUDGET, COMPTABILITE ET CONTROLES FINANCIERS DE L'INSTITUTION

L'approbation et le contrôle du budget et des comptes de l'institution de sécurité sociale constituent un domaine très important du travail d'un conseil d'administration. Toutefois, les personnes qui contrôlent la préparation de ces documents ont un grand pouvoir et cela peut entraîner des tensions entre le conseil d'administration, le directeur général et le ministère des finances. Une pratique rapportée par quelques administrateurs rencontrés pour le présent projet consiste, pour la haute direction de l'institution, à ne remettre aux administrateurs les documents du budget ou les comptes de l'exercice écoulé qu'extrêmement tard ; éventuellement, après la clôture des négociations entre le ministère des finances et la haute direction, et de manière à laisser peu, voire pas du tout, de temps au conseil d'administration pour en assimiler le contenu avant la réunion plénière. Les débats et l'ampleur des modifications possibles peuvent également être très limités. Cela réduit l'influence du conseil d'administration et contrarie ses objectifs. Il faut donc que les administrateurs fassent tout leur

possible pour que les documents leur parviennent en temps et en heure et alors qu'ils sont encore en cours de préparation.

Toute grosse organisation a besoin d'un budget glissant à long terme, tourné vers l'avenir, avec un horizon de peut-être trois à cinq ans. Sur cette base, on peut établir un budget annuel et s'en servir pour contrôler les recettes et les dépenses. Il est essentiel de regarder vers l'avenir pour orienter les activités courantes de l'organisme et l'aider à clarifier ses priorités. Les projets, quelle que soit leur ampleur, comme, par exemple, la modernisation des systèmes informatiques, s'étendent dans tous les cas sur plusieurs années : préparer un budget pour une seule année ne donnera donc pas une image complète de la réalité.

Les budgets annuels ont trois finalités essentielles :

- *la planification* : quantification des répercussions financières des actions nécessaires à la réalisation des objectifs, tant immédiats qu'à long terme. Cela permet également de voir quels objectifs peuvent être atteints au cours de l'année à venir et lesquels doivent être reportés,
- *l'autorisation* : l'approbation du budget donne le pouvoir d'engager des dépenses,
- *le contrôle* : le budget constitue la base du contrôle et de la maîtrise des recettes et des dépenses. Il fournit un critère de référence pour apprécier les résultats financiers.

Il faut que les secteurs de l'organisme et les cadres responsables des dépenses et de leur contrôle dans chaque domaine soient clairement identifiés. Il est utile que l'organigramme de l'organisation (voir chapitre 4) indique quels cadres, et à quels niveaux, contrôlent le budget. Un directeur de centre régional peut-il, par exemple, acheter de nouveaux équipements pour ses bureaux sans autorisation d'un supérieur ? Il va de soi que c'est la personne détentrice de l'autorité qui devrait être blâmée pour les dépassements de coûts (ou félicitée pour les économies réalisées par rapport au budget !), pas les personnes qui exécutent des ordres de dépense venus d'en haut.

Pour qu'un système de contrôle de système budgétaire réussisse à fonctionner, il faut que soient produits des rapports sur la situation réelle tout au long de l'exercice, à des fins de comparaison avec un profil budgétaire. Pour créer un tel profil, il faut décomposer le budget annuel en chiffres mensuels ou trimestriels. En général, cela ne signifie pas simplement diviser le budget par 12 ou 4, étant donné que les dépenses

sont plus élevées à certaines périodes de l'année qu'à d'autres (par exemple, comme les maladies sont plus répandues en hiver, les dépenses de prestations maladie sont alors relativement plus élevées que le reste de l'année). Compte tenu de ce genre de variations saisonnières, le profil budgétaire fournit une estimation de la portion du budget qui aura été consommée à la fin de chaque période de référence.

Cette estimation est ensuite, à la fin de chaque mois ou trimestre, comparée aux comptes réels et la variance, c'est-à-dire l'écart entre les deux, qu'il soit positif ou négatif, est déterminée. Ces variances devraient être considérées comme importantes si elles sortent de la fourchette des variations normales, fourchette dont les limites peuvent être un montant fixe ou un pourcentage. Quand le cas se produit, il faut enquêter sur la cause. Celle-ci peut se trouver à l'un ou l'autre bout du processus : le profil budgétaire peut avoir été inexact ou une situation ou un problème inattendus peuvent avoir entraîné un supplément de dépenses par rapport aux prévisions dans un domaine particulier.

Le conseil d'administration devrait recevoir un état de situation à chaque réunion. On peut aussi envisager une révision officielle du budget, éventuellement à mi-année. Cela permet de prendre des mesures quand la situation a changé et que des modifications du budget s'imposent en conséquence. Pour parvenir à une entente sur les changements, il faut suivre la même procédure que celle qui préside à l'adoption du budget en début d'exercice. Toutefois, cette révision ne devrait pas servir d'occasion pour faire approuver un changement de politique ou l'introduction de nouvelles activités. La révision doit porter exclusivement sur ce qui a changé dans la situation.

Les détails spécifiques d'un budget seront fonction des conventions et de la réglementation nationales. Il est toutefois courant de permettre une certaine flexibilité budgétaire grâce à la pratique des virements, qui consiste à faire passer un montant excédentaire d'un poste budgétaire à un autre. Tout virement de ce type doit être, selon sa nature et son montant, autorisé par l'échelon approprié. Des règles formalisées sont essentielles, afin qu'on sache clairement quand il est possible effectuer ce genre de virement, qui peut l'autoriser et quelles en sont les limites.

## LES COMPTES

Les comptes comprennent deux parties : le bilan et le compte de résultat. Comme le montre l'exemple ci-dessous, le bilan est un document exposant ce que possède

une institution à une date donnée, c'est-à-dire quels sont ses éléments d'actif et d'où provient leur financement. Les éléments de passif indiquent les montants qui ont été réunis pour financer l'actif, et la totalité de l'actif est toujours égal à la totalité du passif. Le bilan est complété par le compte de résultat, qui indique les produits et les charges de l'institution au cours de l'exercice écoulé et, partant, l'excédent dégagé ou le déficit créé.

Quand l'institution s'occupe de nombreuses prestations de sécurité sociale, chacune doit avoir un compte et des données distincts, qui doivent être soumis au conseil d'administration. Certaines prestations sont de courte durée, comme les prestations maladie ou maternité ou le remboursement des frais médicaux. D'autres prestations sont de longue durée, comme les pensions de retraite, d'invalidité ou de survivant. Il existe différentes méthodes actuarielles d'estimation des dépenses futures (voir chapitre 13). En principe, le taux de cotisation affecté à chaque type de prestation devrait être suffisant pour assurer l'autofinancement de ladite prestation. Le déficit d'une branche ne devrait pas être comblé par l'affectation de montants provenant d'une autre branche (sur ce mécanisme de virement, voir plus haut), à moins qu'il n'existe une procédure claire et transparente, dont on comprenne toutes les répercussions.

En particulier, si un régime de prestation de longue durée constitue des réserves en prévision d'une future augmentation du nombre des bénéficiaires, cette stratégie est condamnée à l'échec si ces réserves sont réaffectées pour combler des déficits à court terme qui existent ailleurs. Dans les pays où cela s'est produit, ce virement a souvent suscité une polémique politique considérable et de longs débats au parlement et au sein des organes consultatifs concernés. Même si, dans les cas où la loi lui impose d'effectuer un tel virement, l'institution gestionnaire n'a d'autre choix que d'obtempérer, il faut que le conseil d'administration fasse comprendre clairement au public que cette opération aura des répercussions majeures à long terme, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas simplement d'un ajustement comptable mineur.

Le budget peut aussi être soumis à plafond de dépenses. Cela signifie qu'une fois le budget approuvé par l'autorité compétente (peut-être le parlement ou le ministère des finances), il existe un plafond qui ne peut pas être dépassé au cours de l'exercice financier. En cas de budget plafonné, si le montant prévu au budget pour une catégorie particulière de dépense (pour l'attribution de prestations, par exemple) est inférieur au montant qui se nécessite, l'institution peut devoir réaliser des économies ou assumer la différence de coût en puisant dans ses réserves. Ou bien elle peut être autorisée à reporter des déficits sur les exercices ultérieurs, parfois seulement

jusqu'à concurrence d'un certain montant ou en vertu d'une autorisation expresse du ministère compétent. Cette solution, néanmoins, ne fait que reporter un problème de dépenses excessives par rapport au budget, plutôt que le résoudre.

*Bilan type d'une institution de sécurité sociale*

ACTIF		PASSIF	
Encaisse	95	Créditeurs	675
Débiteurs	521	Emprunts bancaires	987
Titres de participation	23 456		
Immobilisations	1 456	Réserves	23 866
<b>Total de l'actif</b>	<b>25 528</b>	<b>Total du passif</b>	<b>25 528</b>

*Compte de résultat type d'un régime de sécurité sociale*

PRODUITS	
Cotisations	
Salariales	5 000
Patronales	5 000
Subvention publique	1 000
Revenus de placement	1 000
Autres produits	50
<b>Total des produits</b>	<b>12 050</b>
DEPENSES	
Prestations	10 000
Dépenses administratives	1 000
<b>Total des dépenses</b>	<b>11 000</b>
<b>Excédent des produits sur les dépenses</b>	<b>1 050</b>
<b>Réserves au début de l'exercice</b>	<b>15 000</b>
<b>Réserves à la fin de l'exercice</b>	<b>16 050</b>

Source : BIT/AISS, 2002. *Actuarial Practice in Social Security* (La pratique actuarielle en sécurité sociale). Genève, BIT/AISS, p. 92.

## RAPPORTS BUDGETAIRES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Les rapports présentés au conseil d'administration seront plus ou moins détaillés en fonction de la taille de l'institution, du cadre juridique encadrant son fonctionnement et du mandat des administrateurs. Une réunion plénière trimestrielle pourrait, par exemple, donner lieu à un compte rendu seulement très général, tandis que les réunions mensuelles du bureau seraient l'occasion de présenter des chiffres détaillés. Dans un cas comme dans l'autre, toutefois, ces rapports budgétaires seront nettement moins détaillés que ceux destinés au directeur financier ou au directeur général, puisqu'on s'attend à ce que ces derniers contrôlent tous les aspects de l'institution. Un rapport au conseil d'administration condensera un grand nombre de sous-chapitres en un nombre réduit de grands chapitres, portant chacun, par exemple, sur une catégorie différente de prestation ou un type distinct de dépense administrative.

En général, les gens ont du mal à saisir les grands nombres, tandis que les petits retiennent leur attention. Quiconque a pris part aux affaires publiques a probablement fait l'expérience de réunions où des dépenses budgétaires qui se chiffrent en millions sont acceptées sans commentaire, alors qu'un montant trivial de frais de voyages déclenche une dispute acharnée. Même si ce genre d'examen minutieux est compréhensible en un certain sens et même tentant, il importe que tous les chiffres soient minutieusement examinés, si l'on veut que l'institution rende vraiment des comptes.

Les rapports comptables produits tout au long de l'exercice sont ensuite fusionnés dans le rapport annuel (voir chapitre 8), après les audits interne et externe, décrits plus loin.

### Le patrimoine foncier de l'institution

Les institutions de sécurité sociale doivent posséder ou louer de nombreux immeubles, dont des bureaux administratifs et des bureaux d'accueil où le public peut venir poser des questions. Les administrateurs doivent s'assurer qu'il existe un inventaire complet de ce patrimoine, tenu à jour et inscrit au bilan avec une évaluation réaliste. Certains conseils d'administrations pourront éprouver le besoin de procéder au recensement du patrimoine exact de l'institution et de son emploi.

## TYPES DE RISQUES

La gestion des risques est un élément fondamental de l'administration d'une grosse organisation. L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) a récemment mis au point des lignes directrices sur la mise en œuvre d'une politique de gestion des risques : on en trouvera les points essentiels dans cette petite section.

On peut donner une définition simple du risque : possibilité que se produise un événement aux conséquences négatives. Les institutions de sécurité sociale courent le risque de voir certains événements ou situations saper leurs projets et réduire la probabilité de réalisation de leurs objectifs. On peut répartir ces risques en grandes catégories.

Premièrement, les risques opérationnels, qui recouvrent des accidents comme les pannes informatiques, les erreurs de comptabilité, le non-respect des obligations déclaratives et contributives par les adhérents du régime, un personnel insuffisant pour un fonctionnement satisfaisant, des opérations frauduleuses et des charges fiscales inattendues sous l'effet de décisions politiques ou d'arrêts juridiques.

Il y aussi le risque de liquidité, c'est à dire le danger que les fonds disponibles ne soient pas suffisants pour servir les prestations à verser à certains moments de l'exercice financier. On peut y faire face en créant un fonds de trésorerie capable de couvrir les versements de quelques semaines ou de quelques mois, fonds placés dans des instruments très rapidement convertibles en espèces au besoin.

Le risque de placement constitue, toutefois, une troisième catégorie de risque. Le chapitre 12 traite de ce type de risque et de ce qu'il est possible de faire pour le limiter.

Deux risques sont particulièrement importants au point de vue à long terme et actuariel : le risque de longévité et le risque économique. Le risque de longévité fait référence à la perspective que les gens vivent plus longtemps que prévu. Le risque économique recouvre tout un éventail de facteurs : les effets négatifs des phases de récession du cycle économique sur l'emploi et les recettes de cotisation, ainsi que les répercussions de l'inflation sur un régime dont les prestations sont totalement indexées, mais pas les cotisations. Mentionnons également la possibilité d'un risque d'augmentation du nombre de nouvelles demandes de prestations d'invalidité et d'indemnités d'accident du travail ou de maladie professionnelle, en réaction à une phase de récession.

Vient enfin le risque politique, c'est-à-dire le risque de voir les hommes politiques changer d'avis ou modifier la réglementation visant les prestations de sécurité sociale d'une manière qui perturbe énormément le fonctionnement de l'institution.

Les institutions de sécurité sociale devraient instituer une procédure formelle pour repérer, quantifier et gérer ces différentes sortes de risques. En général, ces activités seront mieux exécutées si elles sont confiées à un directeur de la gestion des risques ou à un autre cadre supérieur clairement responsable et comptable de la gestion des risques. L'inclusion régulière, dans les documents rendus publics par le conseil d'administration, d'un résumé de l'évaluation des risques et d'un rapport sur les mesures de gestion des risques adoptées, constitue une bonne pratique.

## GARANTIES CONTRE LA FRAUDE ET LE VOL

La fraude et le vol font courir un risque particulier à tous les systèmes de sécurité sociale. Tous les pays ne disposent pas d'un système bancaire capable d'assurer des virements directs depuis le compte de l'institution de sécurité sociale vers les comptes des particuliers, même s'il s'agit là de la méthode la plus rapide et la plus sûre. Et, même si les virements directs sont la norme, il faudra toujours verser le montant des prestations à certaines personnes par l'intermédiaire du bureau de poste ou d'une autre institution locale, voire en espèces de la main à la main. Et pourtant, plus on manie d'espèces, plus grandes sont les possibilités de fraude ou de vol.

En général, il existe une section du personnel de l'institution qui s'occupe spécifiquement de la fraude. Elle doit être dirigée par un cadre supérieur et il faut que ce service collabore étroitement avec les auditeurs (voir plus bas) et, parfois, avec les autorités juridiques et policières. Il faut faire prendre conscience à tous les employés de l'institution des possibilités de fraude et des moyens de s'en prémunir. Il faut que des rapports sur la détection et la prévention soient remis régulièrement au conseil d'administration.

Toutefois, le conseil d'administration doit veiller à la réalisation d'un équilibre entre prendre des précautions contre la fraude et rester attentif aux besoins des usagers dans toutes les procédures liées au versement des prestations. D'un côté, il faut être rapide et efficace, étant donné, en particulier, que la plupart des bénéficiaires dépendent des versements réguliers de l'institution pour leur subsistance quotidienne. D'un autre côté, les fonds publics doivent être protégés contre les abus. Les procédures d'attribution des prestations devraient donc permettre le traitement automatique, avec un minimum de vérifications, des demandes de prestations qui sont simples (en général, la vaste majorité) et, en même temps, l'examen minutieux des demandes sortant de l'ordinaire. Pour la catégorie des cas à faible risque, il est courant

de procéder à des contrôles, après le versement des prestations, sur un échantillon d'ayants droit.

On peut intégrer des garanties dans le système en imposant des obligations de sécurité strictes. Les chèques et les carnets de commande peuvent être conçus et imprimés pour en rendre la contrefaçon difficile, puis transportés à travers le pays par des moyens sûrs (voir chapitre 10 pour la sécurité informatique). Le personnel chargé de préparer et d'effectuer les versements devrait être distinct du personnel responsable du traitement des demandes de prestations et du calcul de leur montant. Cette séparation, à la fois, réduit le risque de collusion et augmente les chances de découvrir toute fraude interne éventuelle. Tout employé impliqué, à quelque étape que ce soit, dans le processus de paiement, doit être clairement identifiable, de manière à laisser une « piste d'audit » facile à suivre. Dans un système informatisé, il existe habituellement des mécanismes de sécurité incorporés qui limitent l'accès au système et permettent d'identifier quiconque s'y est connecté : tout nouveau système devrait comprendre ce genre de mécanismes. Dans un système non informatisé, l'identification des intervenants se fait par leur signature : par exemple, il faut signer pour accuser réception d'un lot de carnets de commande destinés ensuite à être envoyés aux usagers.

#### **Garanties contre la fraude et les détournements en France :**

En France, le contrôle préventif classique consiste à avoir une branche distincte chargée du contrôle financier pour contrôler les actions de la direction. Ainsi, un directeur du contrôle comptable est nommé aux côtés du directeur de chaque caisse primaire de sécurité sociale. Même si ce directeur du contrôle comptable est officiellement placé sous l'autorité du directeur, il est fonctionnellement indépendant et rend directement compte au conseil d'administration. Toute décision financière prise par le directeur doit être vérifiée par le comptable avant tout débours. Cela vaut non seulement pour les décisions budgétaires, mais aussi pour le versement des prestations sociales. De même, les décisions des délégués du directeur sont contrôlées par les délégués du directeur du contrôle comptable, d'où un examen minutieux et une responsabilisation étroite des décisions des cadres.

Outre cette forme française classique de contrôle, les organismes de sécurité sociale contemporains disposent aujourd'hui de procédures d'audit et d'un grand nombre de contrôles internes.

## FAIRE FACE A UNE FRAUDE

Si l'institution est frappée par un cas de fraude ou d'abus majeur (ou même un cas de moindre importance, mais entouré d'une forte publicité), il faut enquêter et limiter les dégâts immédiatement. Il peut être tentant de suspendre toutes les autorisations de paiement de certains types de prestations particuliers jusqu'au règlement du problème. Toutefois, cela pénaliserait de nombreux innocents qui dépendent de ces prestations, en leur causant de graves problèmes financiers. Il vaudrait mieux avoir des procédures d'urgence consistant à multiplier les vérifications préalables et les contrôles après coup, éventuellement grâce à l'affectation temporaire d'employés supplémentaires à cette fonction. Pour limiter les dégâts sur un autre front, il faudra également répondre aux médias, en reconnaissant que le cas particulier qui pose problème aura des répercussions au-delà du service où le problème a surgi. Il est très probable que la transparence sur la manière dont l'institution s'est occupée du problème et sur les garanties qui ont été mises en place sera très importante.

## CONTROLE ET AUDIT

Une part importante des activités du conseil d'administration consiste à superviser le processus de contrôle de l'institution. Un processus de contrôle indépendant protège les ressources du régime, confère crédibilité aux états financiers de l'institution et contribue à protéger tous ceux dont les intérêts sont engagés dans le fonctionnement de l'institution. Le contrôle est donc utile pour inspirer confiance au public de manière durable, confiance indispensable au bon fonctionnement du régime.

Une attitude fort négative prévaut parfois au sein de l'institution à l'égard des contrôleurs ou auditeurs, internes comme externes. En adoptant une attitude positive, les administrateurs peuvent contribuer à rétablir l'équilibre ; discuter avec les contrôleurs, les auditeurs et les directeurs concernés des finalités du contrôle et de l'audit devrait contribuer à dissiper tout malentendu.

Il existe en fait deux types de contrôle ou d'audit : interne et externe. Dans la plupart des pays, les statuts de l'institution de sécurité sociale, ou la loi qui la régit, prévoient obligatoirement un audit externe, indépendant de l'institution, généralement effectué par la cour des comptes. Toutefois, les régimes de sécurité sociale sont complexes au point de vue technique et ils exécutent un volume très important d'opé-

rations. Cela rend tout audit externe insuffisant, sauf s'il s'appuie sur un audit ou contrôle interne. D'ordinaire, les contrôleurs ou auditeurs internes sont des employés de l'institution de sécurité sociale, mais il importe qu'ils soient autonomes et perçus comme tels.

Le contrôle ou l'audit interne a pour objet de fournir les informations de base dont ont besoin les auditeurs externes avant de commencer leur mission d'inspection. L'audit externe sera alors capable de se concentrer sur ses champs de priorité sans avoir à partir de zéro. Le comité d'audit du conseil d'administration doit lire tout le rapport d'audit externe en détail, en portant une attention particulière à ses recommandations d'amélioration éventuelles.

## Le contrôle et l'audit interne

Les contrôleurs et auditeurs internes contrôlent généralement tous les aspects du fonctionnement :

- des services chargés du recouvrement des montants de cotisation (si l'institution joue un rôle dans le recouvrement) et de l'attribution et du paiement des montants de prestation,
- des différentes sections chargées de l'ouverture et de la tenue des dossiers,
- de la gestion du personnel, eu égard aux coûts du personnel.

Habituellement, le contrôle des demandes de prestation consiste à examiner un échantillon aléatoire pour mesurer le degré d'exactitude des décisions d'attribution et du calcul des montants de prestation. Une grande partie de ce travail des auditeurs est effectué dans les centres régionaux ou locaux. Il ne s'agit pas, toutefois, de remettre en cause les décisions prises par des experts, comme l'attribution de tel ou tel degré d'invalidité à tel ayant droit par un médecin de l'institution. Il s'agit plutôt de vérifier que les procédures normales ont été suivies et les bons montants versés, étant donné la situation décrite dans le dossier. S'ils décèlent un problème particulier, les contrôleurs ou auditeurs peuvent demander que le service ou le groupe de services en question soient soumis à des vérifications supplémentaires.

### Points-clés pour garantir l'indépendance des auditeurs internes

- Le champ de compétence des auditeurs ne doit pas avoir de limites. Les auditeurs doivent être libres d'examiner et de rendre compte du travail de n'importe quelle division ou subdivision. La décision d'inclure ou d'exclure un domaine d'activité quelconque doit être l'apanage du directeur de l'audit.
- L'auditeur interne doit avoir un droit d'accès incontestable, durant les heures de service normales et sans préavis, à tous les dossiers financiers et archives connexes de l'organisme, et il doit pouvoir réclamer toutes les explications qu'il juge nécessaires.
- Le directeur de l'audit doit être libre de rendre compte à tous les échelons de l'organisme. Il doit avoir le directeur financier ou le directeur général pour supérieur direct.
- Les auditeurs ne doivent jamais participer au fonctionnement d'un système dont ils devront rendre compte plus tard. Dans le cas contraire, leur indépendance sera compromise et l'audit ne sera plus efficace. Il faut résister à la tentation d'« emprunter » du personnel spécialisé pour prêter main-forte à tel ou tel service temporairement débordé.
- Il faut rechercher l'indépendance d'esprit chez les auditeurs et attacher une grande valeur à cette qualité.

Il est vital que le conseil d'administration sache défendre le principe de l'indépendance des auditeurs. Même si, après enquête, les inquiétudes de l'auditeur s'avèrent infondées, ce dernier a tout de même eu raison d'exprimer sa préoccupation, et ne doit pas être sanctionné s'il a agi de bonne foi.

On pourrait croire que l'audit interne n'est rien d'autre qu'une épaisseur bureaucratique de plus, mais il a quelques avantages majeurs pour un fonctionnement sans heurts de l'institution :

- L'auditeur offre l'avis d'un expert sur des questions relevant du jugement comptable. Dans un grand nombre de domaines, il faut suivre des conventions comp-

tables particulières pour le traitement d'éléments particuliers dans les comptes. A l'échelle internationale, il existe une série de normes internationales de comptabilité publique (normes IPSAS : voir la bibliographie en fin de chapitre). Un expert travaillant en interne peut éclairer sur les procédures à suivre dès le début, ce qui évite d'avoir à refaire tous les calculs plus tard.

- L'audit interne contribue à garantir que le système de comptabilité utilisé pour enregistrer les opérations et protéger les fonds fonctionne correctement. S'il existe des défauts importants, l'auditeur les indiquera et suggérera des moyens d'améliorer le système. En cas d'erreur notable dans les comptes, l'auditeur attirera l'attention de la direction dessus, d'où la possibilité de prendre des mesures rectificatives et d'enquêter sur les causes.
- L'auditeur attirera aussi l'attention de la direction sur toute inefficience, incompetence ou fraude du personnel découverte au cours d'un audit. D'où un effet dissuasif sur les fraudeurs potentiels.

## L'audit externe

La cour des comptes ou ce qui en tient lieu se voit, en général, conférer une position particulière par la loi, avec garantie d'indépendance.

Si l'auditeur externe n'est pas satisfait de ce qu'il trouve, il peut assortir d'une « réserve » les comptes rendus publics. Une déclaration est alors jointe aux comptes : l'auditeur y indique qu'un point particulier n'est pas satisfaisant, en expliquant pourquoi. L'institution est alors tenue de prendre des mesures rectificatives ou, du moins, d'améliorer la situation, à temps pour la rédaction du rapport annuel de l'exercice suivant. Il se peut aussi que les auditeurs décèlent des insuffisances qu'ils ne jugent pas graves au point de mériter une réserve, mais qui tout de même les préoccupent. En ce cas, ils indiqueront généralement ces insuffisances dans une lettre adressée à la direction. Là encore, l'auditeur est en droit de s'attendre à ce que l'institution prenne des mesures rectificatives avant l'audit suivant. Il rendra alors compte des mesures prises.

Une fois complets, les comptes audités de chaque exercice doivent être publiés, normalement comme un élément du rapport annuel de l'institution, et affichés sur le site Web de celle-ci, si elle en a un.

## LE COMITE D'AUDIT

Avoir, au sein du conseil d'administration, un comité d'audit qui se réunit régulièrement, constitue une bonne pratique. Celui-ci devrait être constitué, entièrement ou en partie, d'administrateurs qui n'occupent aucune autre fonction au sein de l'institution et dont certains sont de grands experts en finance et en gestion des risques. Si les membres du conseil d'administration ne sont pas très férus en la matière, ils peuvent avoir intérêt à demander au ministère de nommer des personnes dotées des compétences nécessaires au conseil d'administration ; autre solution possible : inviter des personnes ayant l'expertise voulue, mais qui ne sont pas membres du conseil d'administration, à faire partie du comité d'audit.

Ce comité a pour principale responsabilité, au nom du conseil d'administration dans son ensemble, de veiller à ce que le dispositif d'audit interne évalue effectivement l'adéquation des systèmes de contrôle interne, financiers comme non financiers. Il doit établir le calendrier des audits, approuver le choix des domaines d'activité désignés pour une enquête spéciale par les auditeurs internes et recevoir les rapports de ces derniers. Il doit ensuite s'assurer que les leçons qui se dégagent des enquêtes d'audit interne soient effectivement retenues et suivies de mesures.

Le comité d'audit devrait également recevoir un exemplaire de la lettre adressée par les auditeurs externes à la direction et s'assurer que celle-ci apporte une réponse adéquate à toute recommandation spécifique des auditeurs. Même si, parfois, il peut être irréalisable de suivre leurs recommandations, un comité d'audit et un conseil d'administration devraient, en général, réfléchir sérieusement avant de rejeter la moindre de ces recommandations. Les recommandations comme les réponses devraient être rendues publiques.

Même si le comité d'audit joue le rôle principal dans ce domaine, cela ne dispense pas les autres administrateurs de s'intéresser aux comptes et à leur vérification. L'évaluation par les auditeurs de la qualité de la gestion financière de l'organisme concerne l'ensemble du conseil d'administration.

## VERIFICATION DE L'OPTIMISATION

Le contrôle de la performance de la direction (traité au chapitre 6) et le contrôle financier (traité dans ce chapitre) ont un point commun : la recherche constante de

moyens d'offrir à l'utilisateur des services qui soient à la fois de qualité et d'un coût raisonnable, c'est-à-dire optimaux.

La « fonction étude » qui se concentre sur les aspects organisationnels et procéduraux, plutôt que financiers, de l'institution, est concernée par cette recherche. La plupart des grosses institutions ont, en interne, un département chargé de cette fonction. En examinant de près l'organisation et les procédures de l'institution, ce département cherchera à repérer les lacunes dans les connaissances et les défauts dans les procédures ainsi que les besoins en formation qui en résultent. La plupart de ces départements fonctionnent en émettant des suggestions et des incitations plutôt qu'en prenant des mesures disciplinaires. Ils n'ont pas pour but de veiller au respect des bonnes procédures, mais de mettre au point, d'encourager et de faire connaître les « meilleures pratiques » à travers toute l'institution.

Quand ils élargissent leur champ d'étude à des considérations d'optimisation des ressources, les auditeurs externes ont, eux aussi, beaucoup à apporter pour améliorer l'efficacité et l'effectivité. Le conseil d'administration devrait les encourager à formuler des remarques sur la question. Si la cour des comptes ou l'organisme qui en tient lieu est incapable d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources (VOR), il peut avoir intérêt à engager, de temps à autre, un cabinet extérieur pour réaliser cette analyse. Un audit d'optimisation a beau être un processus ardu, il peut en valoir la peine, car il remet en cause des suppositions que le conseil d'administration et la direction tiennent peut-être pour acquises depuis longtemps.

Si on ne lui remet pas de rapports réguliers sur l'optimisation des ressources, le conseil d'administration peut demander à la haute direction d'effectuer cette analyse et contribuer à fixer les paramètres de cette activité.

### Points-clés du chapitre 7

- Garantir la qualité de la gestion financière de l'institution constitue une fonction essentielle du conseil d'administration.
- Les coûts de gestion ne doivent représenter qu'une petite partie des dépenses globales de l'institution, mais ils doivent être correctement budgétés, contrôlés et maîtrisés.
- Les virements (transferts de montants entre différentes catégories de dépense) sont acceptables pour les coûts administratifs, mais constituent une mauvaise pratique en ce qui concerne les dépenses de prestation, sauf peut-être pour égaliser le volume des sorties de fonds à court terme. Si des virements ont lieu, la procédure doit être transparente et aller de pair avec une compréhension claire des répercussions.
- La gestion des risques est un élément fondamental de la gestion des grosses organisations et l'institution doit mettre au point des procédures formelles d'évaluation, de contrôle et de limitation des risques, en les rendant publiques.
- Il faut des garanties contre la fraude et les abus, même si elles ne devraient pas être strictes au point de décourager les demandeurs honnêtes.
- Le contrôle de l'audit constitue une part importante des activités du conseil d'administration. L'indépendance des auditeurs doit être garantie. Le comité d'audit doit contrôler le processus d'audit et veiller à ce que les recommandations des auditeurs soient prises en compte et suivies de mesures.
- Une analyse de l'optimisation des ressources devrait être effectuée régulièrement.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Si vous voulez approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui peuvent vous y aider :

Cichon, Michael, Wolfgang Scholz et coll. 2004. *Financing Social Protection (Financer la protection sociale)*. Genève, BIT/AISS. Chapitre 7.

ILO. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2). Genève, BIT. pp. 26–31.

ILO. 1998c. *Social Security Financing (Le financement de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 3 (Manuel de sécurité sociale 3). Genève, BIT. pp. 61–62.

Plamondon, Pierre et coll. 2002. *Actuarial Practice in Social Security (Pratique actuarielle dans le domaine de la sécurité sociale)*. Genève, BIT/AISS. Chapitre 8.

## Gestion des risques

Daykin, C. 2004. *Financial Governance and Risk Management of Social Security (La gouvernance financière et gestion de risques de la sécurité sociale)*. Communication à l'Assemblée générale de l' AISS. [www.issa.int.org](http://www.issa.int.org). Septembre 2004.

## Garanties contre la fraude et le vol

BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2). pp. 32–36.

## Audit

Chartered Institute of Public Finance and Accounting (CIPFA). 2001. *Accounting & Auditing Standards – A Public Services Perspective (Standards de contrôle et d'audit – perspective des services publics)*. Londres, CIPFA. Adresse Internet : [www.cipfa.org.uk](http://www.cipfa.org.uk). (Voir aussi <http://www.cipfa.org.uk/international/> pour des détails sur les travaux internationaux du CIPFA.)

BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2). Genève, BIT. pp. 29–31.

Les Normes internationales de comptabilité publique (normes IPSAS) relèvent de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), dont sont membres la plupart des institutions supérieures de contrôle des finances. Cette organisation a un document central : la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, qui lui donne son cadre philosophique et conceptuel et insiste particulièrement sur l'obligation d'indépendance. Adresse Internet : [www.intosai.org](http://www.intosai.org).

National Audit Office (NAO). 1997. *Value for Money Handbook*. Londres, NAO.

# ASSURER LA TRANSPARENCE ET L'EQUITE

## INTRODUCTION

Ainsi qu'on l'aura souligné tout au long de ce guide, les institutions de sécurité sociale sont là pour assurer le bien-être des citoyens qui en dépendent. Et pourtant, beaucoup de gens s'en méfient, de même que qu'à l'égard d'autres organismes de service public, et soupçonnent leurs dirigeants de faire passer leurs propres intérêts avant le bien-être des usagers. Les conseils d'administration tripartites ont un rôle important à jouer pour combattre cette méfiance. Ils ont pour rôle fondamental de veiller à ce que l'institution agisse d'une manière ouverte et honnête, accordant la priorité à ses usagers. Cela signifie, entre autres, qu'on investisse un montant adéquat pour couvrir les coûts administratifs et de personnel, mais non un montant excessif. Il faut que cette économie d'emploi des ressources soit réelle et visible aux yeux de tous.

C'est pourquoi l'institution doit faire preuve de transparence sur :

- la structure des rémunérations,
- ses politiques de recrutement et de promotion et ses effectifs,
- les modalités d'évaluation de la performance du personnel et d'attribution des promotions,
- les formations offertes et leurs bénéficiaires (y compris les déplacements à l'étranger, dans le cadre de voyages d'études notamment),
- la manière dont sont prises les décisions d'investissement, par exemple pour de nouveaux bureaux ou de nouveaux systèmes informatiques.

L'institution doit aussi prêcher d'exemple, c'est-à-dire observer les principes qu'elle souhaiterait voir autrui observer. Elle devrait exposer ouvertement les sources de désaccord avec des particuliers (voir plus bas, pour plus de détails sur les voies de recours en cas de désaccord au sujet d'une décision de l'institution) et être disposée à admettre publiquement ses erreurs.

Cela ne veut pas dire que des questions comme « pourquoi X a-t-il obtenu ce poste plutôt que Y? » ou « pourquoi Z a-t-il reçu un tel salaire alors que A n'a eu que ce montant? », devraient être débattues en réunion du conseil d'administration ou sur le site web de l'institution. Mais cela veut dire que les procédures adoptées et les règles ou codes de conduite suivis devraient pouvoir faire l'objet de débats. Rendre ces procédures et ces règles publiques contribue à renforcer la responsabilité de l'institution envers les usagers et le parlement.

La conception ou la modification de certaines politiques importantes échapperont au pouvoir d'une seule institution, même si une institution peut être capable d'exercer une certaine influence. Par exemple, il se peut que son personnel soit visé par une loi ou un code déontologique régissant la conduite et les conditions d'emploi de l'ensemble des fonctionnaires. Le conseil d'administration devrait faire preuve de transparence sur la nature de cette réglementation générale et sur ses répercussions sur l'institution et devrait appuyer et confirmer ces dispositions.

Dans certains pays, il se peut que ces dispositions générales soient en cours d'élaboration ou aient besoin d'amélioration. Dans de tels cas, les administrateurs ont un rôle important à jouer pour travailler de concert avec leurs homologues d'autres institutions et des pouvoirs publics à améliorer l'ensemble de ces normes.

Sur d'autres questions, l'institution peut jouir d'une autonomie considérable, qui permet au directeur général et au conseil d'administration de jouer le rôle principal dans de nombreuses décisions dont l'objet n'est pas sans conséquence pour la qualité du fonctionnement et la manière dont l'institution est perçue par le public.

### Evaluation de la politique en matière de personnel : questions importantes à poser pour les administrateurs

Voici une courte liste dont les administrateurs peuvent se servir pour déterminer quelles politiques et procédures en matière de personnel existent dans leur institution et apprécier leur degré de transparence :

- Quel est le code de conduite ou le cadre équivalent régissant les employés ?
- Ce code comprend-il l'obligation de divulguer tout conflit d'intérêt ?
- Dans l'affirmative, comment le respect de cette obligation est-elle contrôlée ?
- Le personnel a-t-il librement accès à l'information : en particulier, chacun peut-il consulter son propre dossier ?
- Comment se fait le classement du personnel et comment les décisions d'attribution d'échelon sont-elles prises ?
- Existe-t-il des indices de glissement vers le haut de l'ensemble de l'échelle salariale, glissement destiné à contourner les plafonds salariaux ?
- Dans l'affirmative, que fait-on pour y remédier, si l'on fait quelque chose ?
- Existe-t-il des primes ou d'autres formes d'avantages en espèces ?
- Dans l'affirmative, à quel titre, qui décide, et sur quels critères ?
- Le recrutement se fait-il au mérite ?
- Évalue-t-on la performance du personnel ?
- Dans l'affirmative, que mesure-t-on, et comment ces évaluations se rattachent-elles à d'autres procédures en matière de personnel ?
- Existe-t-il une procédure ouverte et transparente pour décider des promotions, est-elle utilisée invariablement et les résultats sont-ils rendus publics ?
- Le personnel a-t-il des voies de recours en cas de griefs ?

- Les procédures disciplinaires sont-elles fondées sur des principes transparents et équitables ?
- Existe-t-il une procédure officielle pour tenir un conseil de discipline et faire appel ? Les résultats sont-ils rendus publics ?
- Existe-t-il un dispositif de formation adapté pour former les nouveaux arrivants et accroître les compétences du personnel existant ?
- L'efficacité de la formation est-elle contrôlée et, si oui, comment ?

Source : adapté de Nunberg, 2000.

## CONSERVER UNE IMAGE DE FRUGALITE

Les dépenses de l'institution devraient être « adaptées à leur but », suffisantes mais non extravagantes. La frontière entre les deux est variable selon le sujet mais, d'une manière générale, en tant qu'administrateur, il faut se demander à partir de quel niveau de dépenses l'institution s'attirera les critiques du public. Voici quelques exemples d'excès :

- installer des bureaux dans un édifice remis à neuf sur une grande avenue, alors que des bureaux anciens mais respectables sont disponibles dans des rues adjacentes pour un loyer bien moindre,
- organiser des formations et des séminaires dans des lieux luxueux, quand il existe d'autres endroits confortables, mais moins somptueux,
- offrir des voyages à l'étranger à un grand nombre de membres du personnel ou sans objet défini ni satisfaisant.

Pour que l'institution puisse maintenir son niveau de service, il faut qu'elle investisse. C'est un domaine où il serait stupide de lésiner. Il peut être plus coûteux à long terme d'acheter quelque chose de bon marché qui fonctionne mal que d'acheter un bon produit.

De même, ouvrir au public des bureaux sales, au mobilier défectueux et situés dans un quartier où le public a peur d'aller, a beau permettre de réaliser des économies de loyer et d'entretien à court terme ; un tel choix a toutes les chances d'entraîner une

multiplication des incidents entre le personnel et les usagers ainsi qu'une augmentation des actes de vandalisme, d'où une augmentation des coûts à long terme.

## POLITIQUE DE RECRUTEMENT

La transparence et l'équité sont essentielles en matière de recrutement. L'image d'une institution est renforcée, non seulement par les offres d'emploi qu'elle fait paraître, mais aussi par la manière dont le service chargé du recrutement, souvent le service des ressources humaines, traite les candidats. Les gens bien traités durant le processus de sélection auquel les soumet une institution en diront probablement du bien par la suite, même si leur candidature est malheureuse. En revanche, les personnes soumises à un traitement incorrect durant le processus de sélection ne tarderont probablement pas à répandre leurs griefs.

La politique de recrutement devrait faire l'objet d'un document public. C'est une bonne pratique que de :

- rechercher des candidats éventuels sur la base de la pertinence de leurs compétences et de leur capacité à accomplir le travail exigé,
- informer chaque candidat des caractéristiques essentielles de l'emploi vacant et des conditions d'emploi,
- éviter les énoncés exagérés ou trompeurs sur la qualité des emplois offerts dans les dépliants publicitaires ou les petites annonces,
- s'assurer qu'il n'existe, dans le processus de recrutement, aucune discrimination fondée sur le sexe, la race, la religion, les handicaps physiques ni tout autre facteur.

Une définition exacte de l'emploi et des compétences et de l'expérience exigées des candidats, constitue un élément important dans une politique de recrutement équitable. Tous ces aspects devraient être formulés clairement avant la publication de l'offre d'emploi et demeurer les critères de décision durant le processus de sélection. En plus de fournir des détails sur l'institution, la rémunération et les conditions de travail, toute annonce d'offre d'emploi devrait énoncer clairement :

- les conditions qu'il est indispensable de remplir, y compris éventuellement la détention de certains diplômes universitaires,
- les atouts qu'il est souhaitable de posséder.

Entrevues et examens devraient faire l'objet d'un système de notation objectif et se dérouler selon les mêmes modalités pour tous les candidats. Si, au terme du processus, le candidat désigné pour occuper le poste ne répond pas aux stipulations initiales, les auteurs du choix devraient être prêts à expliquer et à justifier cette entorse aux règles.

La remise d'un rapport régulier sur le recrutement, dans le cadre du rapport du directeur général, avec des remarques sur les cas exceptionnels éventuels et sur les leçons tirées, relève de la bonne pratique.

## DONNER L'EXEMPLE

Puisque les institutions n'auront de crédibilité que dans la mesure où elles suivront les politiques qu'elles souhaitent voir autrui suivre, elles devraient être des employeurs modèles sous l'angle de l'embauche et de l'avancement des minorités, y compris les handicapés. Ainsi, les employeurs comme le grand public s'habituent à voir ces personnes occuper un emploi et tout le monde a l'occasion d'observer leur compétence et leur fiabilité, d'où un recul des préventions qui font obstacle à leur emploi dans la société.

Les institutions de sécurité sociale devraient aussi servir de modèle en ce qui concerne l'accessibilité de leurs bureaux, de leurs prospectus, de leurs sites Web etc. aux personnes handicapées.

### Extrait de la Convention n° 168 de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (1988) :

Article 6.1. Tout Membre doit garantir l'égalité de traitement à toutes les personnes protégées, sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale, la nationalité, l'origine ethnique ou sociale, l'invalidité ou l'âge.

Article 6.2. Les dispositions du paragraphe 1 ne s'opposent pas à l'adoption de mesures spéciales qui sont justifiées par la situation de groupes déterminés, dans le cadre des régimes visés au paragraphe 2 de l'article 12, ou destinées à répondre aux besoins spécifiques de catégories de personnes qui rencontrent des problèmes particuliers sur le marché du travail, notamment des groupes

désavantagés, ni à la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre États relatifs aux prestations de chômage sur une base de réciprocité.

Article 8.1. Tout Membre doit s'efforcer d'établir, sous réserve de la législation et de la pratique nationales, des mesures spéciales pour promouvoir des possibilités additionnelles d'emploi et l'aide à l'emploi et faciliter l'emploi productif et librement choisi de catégories déterminées de personnes désavantagées qui ont ou qui sont susceptibles d'avoir des difficultés à trouver un emploi durable, telles que les femmes, les jeunes travailleurs, les personnes handicapées, les travailleurs âgés, les chômeurs de longue durée, les travailleurs migrants en situation régulière et les travailleurs affectés par des changements structureaux.

## PRESTATAIRES OU CONSULTANTS EXTERIEURS

Les mêmes principes valent pour le recrutement de prestataires ou de consultants externes, qu'il s'agisse de gros contrats ou de courtes missions. Dans la plupart des pays, il existe une loi ou un code des marchés visant les adjudications de marchés publics. Les administrateurs devraient en être informés en détail, mettre en place une procédure pour contrôler leur application et recevoir des rapports réguliers sur ce qui a été fait.

En général, quel que soit le type de contrat, «on récolte ce qu'on a semé». Plus l'on consacre de soin à établir le cahier des charges, plus on a de chances de voir le prestataire produire le produit désiré. Il faut également préciser ce qui arrivera en cas de problème. Imposer de lourdes pénalités ne constitue pas toujours la bonne démarche, parce qu'il peut devenir alors moins cher pour le prestataire d'abandonner le projet en laissant les problèmes sans solution, plutôt que s'entendre avec l'institution de sécurité sociale sur des moyens pour corriger les choses.

Une erreur fréquente consiste à supposer qu'une fois le contrat du marché signé, le prestataire se met au travail et qu'à l'échéance du contrat, le client reçoit le travail terminé dans un joli paquet. Dans la vraie vie, très peu de projets se déroulent ainsi. Il y a toujours des problèmes, des points à régler et des questions supplémentaires. Une démarche de coopération, faite de dialogue constant entre les parties contractantes, a tendance à fonctionner bien mieux.

## LES CODES D'ETHIQUE DU PERSONNEL

Ces questions ont été examinées au chapitre 4 sous la rubrique du rôle des administrateurs. Les mêmes points s'appliquent également au personnel et aux relations de l'institution avec le monde extérieur. Dans une étude récente intitulée *Ethics in the Public Services of EU Member States (L'éthique des services publics des Etats-membres de l'UE)*, publiée par l'Institut européen d'administration publique, on rapporte que les citoyens européens n'ont pas grande confiance dans la fonction publique de leurs pays respectifs. Selon ce rapport :

« Dans plusieurs pays, les gens ont répondu au questionnaire en disant qu'il existe une relation claire entre l'image de la fonction publique et un comportement éthique de sa part. Par exemple, il ressort des témoignages en provenance d'Italie que "cette relation est à double sens : des normes éthiques élevées améliorent l'image de l'administration et des emplois publics, tandis que la diffusion d'une image positive stimule les comportements éthiques..." » [traduction] (IEAP 2004, 5, par. 12).

Les obligations des fonctionnaires eu égard au comportement éthique, les exigences énoncées par la loi et la réglementation disciplinaire sont similaires dans l'ensemble des 25 fonctions publiques nationales de l'UE élargie. Il ressort toutefois du rapport que les valeurs traditionnelles du service public subissent des tensions à cause des privatisations et de l'obligation de travailler en partenariat avec le secteur privé. Les fonctionnaires sont aujourd'hui fréquemment confrontés à des dilemmes où différentes valeurs s'opposent : en particulier, la règle de droit et les impératifs d'efficacité.

Une pratique particulière qui fait courir un danger aux institutions de sécurité sociale consiste, pour le personnel, à accepter des gratifications de la part d'usagers, en espèces ou en nature, pour des services que le personnel en question est, de toute façon, censé fournir, dans le cadre de son travail normal. Cela signifie qu'en fait, l'usager paie deux fois pour le même service : une fois par ses cotisations et, une seconde fois, par un pot-de-vin. Les organismes publics devraient adopter une attitude ferme contre ce genre de pratique.

La lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique exige effectivement un large arsenal. Le comportement éthique commence tout en haut de la hiérarchie et un bon exercice de l'autorité est ici essentiel. Les codes d'éthique sont désormais répandus mais, comme le souligne l'étude de l'IEAP, ils :

« ... n'ont guère de sens s'ils ne sont pas acceptés par le personnel et tenus à jour, cultivés et appliqués sans faiblesse. De plus, les codes d'éthique sont inutiles si l'on n'en rappelle pas le contenu régulièrement au personnel et si ce dernier n'est pas formé continuellement à l'éthique. Les codes ne sont efficaces que s'ils sont gravés dans le cœur et l'esprit des employés. » (IEAP 2004 : 7, para. 25)

Citons, parmi les instruments essentiels pour minimiser les risques de comportement contraire à l'éthique :

- des procédures de sélection et de recrutement équitables (voir ci-dessus),
- des critères d'avancement objectifs,
- des possibilités de rotation des postes et d'enrichissement des tâches,
- une description claire des tâches,
- une répartition transparente des responsabilités et des champs de compétence,
- la sélection du personnel,
- le partage des responsabilités entre membres du personnel.

Tout cas de corruption doit être traité avec fermeté et au grand jour, même si la direction de l'institution est certaine qu'il ne s'agit que d'un cas isolé. Autrement, c'est la crédibilité publique de toute l'institution qui sera atteinte.

## « WHISTLEBLOWING » OU DEVOIR D'ALERTE

On entend par là le fait de signaler les méfaits d'un collègue ou d'un supérieur au sein de l'institution. Il importe de rendre ce genre de signalement possible et de protéger l'initiateur d'alerte contre toutes représailles éventuelles. En même temps, il faut faire preuve de prudence dans l'application de ce type de procédures, pour éviter de donner au personnel l'impression qu'il est considéré comme suspect. Dans les pays d'Europe centrale et orientale qui sont membres de l'UE, la législation sur l'alerte fait partie de l'acquis communautaire. Même en l'absence de l'obligation de signalement, il est dans l'intérêt de l'institution d'avoir des procédures claires pour protéger ceux qui rapportent des méfaits : pas seulement pour l'effet dissuasif, mais aussi parce qu'à défaut de telles procédures, le témoin d'un problème grave n'aura pas d'autre recours que d'en informer les médias, ce qui pourrait causer bien plus de tort. Il devrait exister

une voie spéciale en dehors de la voie hiérarchique ordinaire, pour permettre au personnel de rapporter des indices révélateurs de possibles méfaits. Cette voie pourrait comprendre, par exemple, un agent spécial, garant de l'intégrité ou médiateur, une commission indépendante ou la haute direction. Une « Charte des valeurs », garantie par un contrôleur indépendant, peut aussi protéger le personnel des vengeances ou des mesures de représailles et, ainsi, promouvoir un comportement éthique<sup>17</sup>.

Si un tel mécanisme est en place, tout administrateur approché par des initiateurs d'alerte potentiels devrait les adresser à la personne appropriée. Il faut être assez prudent, car il arrive que des employés mécontents essaient de se servir des administrateurs en leur fournissant des informations confidentielles qui sont inexactes, incomplètes ou inventées, dans l'espoir qu'ils soulèveront la question lors d'une réunion et mettront ainsi la haute direction dans l'embarras. Mais ces possibilités constituent seulement un motif de prudence et de précaution dans le traitement de telles plaintes et non un motif d'inaction.

Un administrateur peut avoir intérêt à soulever la question du devoir d'alerte pour susciter un débat suivi éventuellement de mesures au sein de sa propre institution. L'administrateur pourrait poser les questions suivantes :

- existe-t-il une législation nationale sur le devoir d'alerte dans son pays, le personnel de l'institution en est-il pleinement informé et dans quelle mesure cette législation est-elle effectivement appliquée ?
- en l'absence d'une telle législation, l'institution pourrait-elle adopter, de son propre chef, un code (éventuellement emprunté à un autre pays), en incitant vivement le ministère de tutelle à encourager son adoption partout ailleurs ?

Il faudrait, bien entendu, qu'aient lieu des consultations et des discussions complètes avec le personnel avant l'introduction de nouvelles procédures, le tout avec beaucoup de tact pour éviter tout effet négatif sur l'atmosphère générale de travail.

---

<sup>17</sup> Une telle charte a été adoptée par l'Agence spatiale européenne.

## TRANSPARENCE DES DÉCISIONS D'ATTRIBUTION DE PRESTATIONS

La manière dont les institutions de sécurité sociale prennent et contrôlent ce type de décision doit être transparente et susceptible de remise en question. Comme il est inévitable que certaines erreurs soient commises, il faut être disposé à les admettre quand elles se produisent et à les corriger.

Dans l'idéal, les lois et les règlements régissant le fonctionnement d'une institution devraient lui permettre de vérifier, sans qu'il y ait besoin d'un long échange de correspondance avec le demandeur, s'il remplit bien les conditions d'attribution. Quand un nouveau dispositif de prestation est institué ou que des dispositifs existants sont modifiés, ces aspects relevant du fonctionnement devraient être pris en compte dès le début. C'est pourquoi il est utile de faire participer le personnel chargé du fonctionnement (les agents qui, dans les faits, prennent les décisions d'attribution) lors de la phase préparatoire. Une fois la mise en œuvre effectuée, on devrait recueillir la réaction des employés qui sont au contact des usagers ainsi que des usagers eux-mêmes, et ce, par le biais de sondages d'opinion et de groupes de discussion. Ce retour d'informations devrait entraîner des ajustements si nécessaire.

Il devrait exister des règles officielles indiquant quand rejeter ou accepter tel type de demande de prestation. Les procédures internes devraient indiquer clairement quel niveau hiérarchique ou quelle catégorie de personnel sont habilités à prendre une décision sur chaque type particulier de cas. Les cas complexes devront généralement être transmis à des cadres dotés d'une formation spécialisée.

Il faut aussi qu'il existe une procédure permettant d'outrepasser les règles ordinaires en cas d'urgence, quitte à verser à certaines personnes des prestations sans procéder aux vérifications habituelles ; par exemple, en cas de crise externe comme une épidémie ou de crise interne, comme une panne du système informatique empêchant l'accès aux dossiers pendant plusieurs jours.

Toutes les décisions devraient faire l'objet d'un écrit, de manière à laisser une trace indélébile. Si la législation n'y pourvoit pas, il faut fixer des délais raisonnables pour le règlement des dossiers et ensuite en contrôler le respect. En l'absence de délai, on risque de voir les demandes infructueuses ou irrésolues traîner dans le casier des affaires en souffrance, sans que les demandeurs soient informés ni de l'état de l'affaire ni de leur droit de faire appel. Si les délais sont trop courts, toutefois, des décisions précipitées et mauvaises risquent d'être prises, juste pour tenir les délais. Il est donc utile d'avoir une procédure officielle pour passer outre aux délais de ce type, incluant une notification à l'intéressé, quand il existe de bons motifs de dépasser les délais.

Les bénéficiaires ont le droit de savoir, non seulement quel montant ils vont recevoir, mais aussi la manière dont ce montant a été calculé. La notification écrite devrait donc fournir ces détails, et aussi expliquer le droit dont dispose le demandeur de faire réexaminer la décision d'attribution.

En général, il existe deux niveaux de recours dans une institution de sécurité sociale : un niveau interne, où un supérieur ou un collègue n'ayant pas participé à la décision initiale réexamine la demande et un niveau externe où elle est réexaminée, soit par un tribunal, soit par une juridiction moins officielle de la sécurité sociale.

Il importe qu'à ces deux niveaux, les procédures fonctionnent rapidement et efficacement, pour éviter que des règles de recours complexes impossibles à comprendre ou à utiliser pour des individus ordinaires n'aboutissent à des dénis de justice. Même si une partie importante du travail des syndicats et des associations de retraités consiste, dans de nombreux pays, à fournir des conseils à leurs membres et à les représenter, les demandeurs de prestations ne devraient pas avoir l'obligation, dans les faits, de recourir à l'assistance de ces organismes pour être correctement entendus. Il sera donc utile que le conseil d'administration réexamine les procédures existantes en se mettant à la place de « l'homme de la rue ».

Tout aussi importantes que les procédures sont les attitudes du personnel de l'institution vis-à-vis des usagers qui émettent une réclamation. Toutes les institutions font des erreurs et deux personnes peuvent très bien, de bonne foi, interpréter un même fait de deux manières différentes. Il n'est donc d'aucune utilité, pour le personnel, d'être trop sur la défensive, d'autant qu'une telle attitude risque d'empêcher l'institution de tirer les leçons des doléances de ses usagers. Même si la plainte d'un usager s'avère infondée, il se peut que l'information qui lui a été fournie ait été de nature à l'induire en erreur ou qu'il ait été, auparavant, mal informé par le personnel.

**Points-clés du chapitre 8 :**

- Veiller à ce que l'institution poursuive ses politiques et ses activités en agissant de manière ouverte et honnête constitue un élément fondamental du travail d'un administrateur.
- Le conseil d'administration devrait poser de nombreuses questions sur les politiques en matière de personnel, notamment le recrutement, l'évaluation des performances et les procédures disciplinaires.
- Il est essentiel de faire preuve de beaucoup de transparence dans le recrutement des employés comme dans les rapports avec les prestataires et les consultants externes. L'institution devrait prêcher d'exemple sur des questions comme la discrimination positive pour recruter parmi les groupes défavorisés.
- Le conseil d'administration devrait veiller à ce que l'institution dépense le nécessaire pour ses activités, sans gaspillage, de manière à donner l'image d'un organisme économe.
- Le conseil d'administration devrait établir un code d'éthique pour le personnel de l'institution et en contrôler l'application et aussi s'assurer que les « initiateurs d'alerte » bénéficient d'une protection adéquate
- Toutes les décisions relatives à l'attribution de prestations devraient être rendues par écrit et, en cas de refus, être clairement motivées. Le conseil d'administration devrait s'efforcer de créer une culture institutionnelle où les membres du personnel sont enclins à admettre les erreurs commises.

**POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS**

Pour approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres sources qui peuvent vous y aider :

## Politique de l'institution

Commission européenne. 2001. Table ronde sur la « Discrimination par le design », 3 décembre 2001.

Institut européen d'administration publique. 2004. *Ethics in the Public Services of EU Member States (L'éthique des services publics des Etats-membres de l'UE)*. Adresse Internet : [www.IEAP.nl](http://www.IEAP.nl).

Fultz, E, et M. Ruck. 2002. *Réformer la protection des travailleurs : les pensions d'invalidité en transformation*. Budapest, CECO de l'OIT.

Conventions et Recommandations de l'OIT, voir [www.ilo.org/ilolex](http://www.ilo.org/ilolex).

BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2). Genève, BIT. pp. 153–159.

Nunberg, B. 2000. *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession on Central and Eastern Europe (Prêts pour l'Europe : réforme de l'administration publique et accession à l'Union Européenne dans les pays de l'Europe centrale et orientale)*. Banque mondiale, Washington, D.C.

## Le traitement des demandes de prestations

BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2). Genève, BIT. pp. 105–124.

# STRATEGIE DE COMMUNICATION

## INTRODUCTION

Une bonne communication et de bonnes relations publiques sont essentielles, dans une institution de sécurité sociale, pour inspirer confiance au public. La communication ne doit pas être seulement réactive (attendre que quelqu'un pose une question pour y répondre) mais faire preuve d'initiative, en cherchant à atteindre les gens pour leur transmettre les principaux messages de l'institution. C'est particulièrement important lors du lancement d'un nouveau régime ou quand on entreprend de réformer un régime existant. Toutefois, avoir une stratégie de communication et des personnes qui ont pour fonction désignée de la mettre en œuvre devrait aussi constituer un volet permanent du travail de l'institution.

Les points essentiels de la mise au point d'une stratégie de communication sont :

- cerner son public (ou ses publics, puisqu'il y en aura probablement plusieurs),
- formuler le message qu'on veut leur communiquer,
- se mettre à leur place, réfléchir à ce qu'ils ont besoin de savoir et déterminer leur niveau de compréhension préalable (souvent très limité dans un domaine technique), puis concevoir, autour de cela, la communication des messages importants de l'institution.

Si on leur fournit trop d'informations, ou des informations qui semblent sans pertinence, les gens perdront tout intérêt et ne saisiront pas le message. Si on leur en donne trop peu, on risque de les induire en erreur.

Par exemple, même si le fait est exact, les retraités n'ont pas besoin de savoir que :

- En vertu de la Section 87 de la Loi sur la sécurité sociale, le ministre des Affaires sociales a décidé d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour accorder une revalorisation corrélée à la hausse de l'indice des prix à la consommation entre novembre 2003 et novembre 2004, revalorisation qui prendra effet la nième semaine de l'exercice financier.

Une telle information peut avoir du sens pour les juristes de l'institution, mais pas pour les retraités. Ce que ces derniers ont besoin de savoir, c'est :

- Votre pension va augmenter de 2,5 %. Ce chiffre est conforme à l'augmentation du coût de la vie (ou du salaire moyen). Vous verrez le montant de votre pension augmenter à partir du versement du 3 mars.

## COOPERER AVEC LES MEDIAS

La presse, la radio et la télévision sont chacune des médias puissants pour faire passer un message, positif comme négatif. La plupart des institutions auront, à un moment ou à un autre, « mauvaise presse », à la suite d'un scandale ou d'un exemple flagrant d'incompétence. Parfois, les comptes rendus des journalistes sont excessifs pour d'autres motifs et utilisés pour tourner l'institution en dérision. Ignorer ces comptes rendus négatifs ou alléguer leur existence pour ne pas coopérer activement avec les médias irait à l'encontre du but recherché. Les médias sont là et c'est à travers eux que la plus grosse partie du public obtient ses informations. C'est pourquoi quiconque a un message à faire passer doit travailler de concert avec les médias.

Dans l'idéal, un cadre d'un rang assez élevé devrait se voir assigner cette tâche. Il devrait avoir pour responsabilité non seulement de répondre aux questions, mais aussi d'être le premier à donner des nouvelles et à fournir des renseignements. Il devrait concevoir une stratégie globale de sensibilisation du public à l'existence et aux activités de l'institution.

Les mauvaises nouvelles, comme du retard dans le versement des prestations ou une panne du système informatique, devraient être publiquement admises. Cela vaut mieux que d'attendre que les médias fassent la découverte du problème et permet à l'institution d'expliquer, en donnant sa version des faits, les mesures qu'elle prend pour régler les problèmes.

L'institution devrait aussi avoir une personne de contact pour les médias dans chacun de ses centres locaux, personne faisant rapport au chargé de relations publiques situé au siège. Chacune de ces personnes peut ensuite donner son avis et son concours sur la teneur du message à transmettre à l'échelon local et les modalités pour le faire. Il faut que le siège et les centres locaux travaillent de concert, en équipe, de manière à assurer la cohérence du message communiqué.

Si l'institution agit sans dissimulation aucune avec les contacts qu'elle a dans les médias, tout en respectant l'obligation de confidentialité qui s'impose en ce qui concerne les cas particuliers, elle réduit fortement la probabilité de voir le fonctionnement de son régime en butte à des critiques soutenues de la part des médias.

Les relations avec les médias fonctionnent toujours dans les deux sens. Beaucoup de journaux et de stations de radio ont un service de courrier du lecteur ou des émissions de type « les auditeurs ont la parole », permettant à leur public de demander des renseignements ou d'exprimer des griefs. C'est une bonne pratique que d'encourager les journalistes ou animateurs responsables de ces rubriques ou émissions à adresser ces demandes de renseignements et ces griefs à l'institution elle-même avant publication ou diffusion, et que d'y répondre promptement et obligeamment. Cette attitude donne une chance de corriger les malentendus, réduit les occasions offertes aux journalistes d'attaquer la compétence de l'institution et fournit à celle-ci un retour d'information précieux sur les types de dysfonctionnement possibles ou ce qui est perçu comme tel par les usagers. Il se peut très bien que les administrateurs aient des relations dans les médias et soient ainsi en position de servir d'« ambassadeurs » à l'institution mais, pour qu'ils puissent jouer efficacement ce rôle, il faut qu'ils soient bien informés.

Par exemple, les administrateurs de la caisse d'assurance chômage estonienne reçoivent régulièrement un certain nombre d'informations du secrétariat, dont, en temps réel, les communiqués de presse émanant de l'institution, des rapports réguliers sur les contacts avec la presse et les reportages parus ou diffusés et, enfin, des coupures de presse ou des transcriptions d'émissions. Cela permet aux administrateurs de savoir ce qui se dit et ainsi d'être avertis de ce que leurs propres relations, qui lisent, écoutent ou regardent ces reportages vont probablement leur répéter : un homme averti en valant deux, ils seront alors de meilleurs ambassadeurs de l'institution.

Quand il y a des questions controversées dans l'air, les administrateurs peuvent très bien être contactés individuellement par des journalistes, qui espèrent peut-être recueillir des déclarations préjudiciables ou des commentaires contredisant les déclarations officielles. Il faut donc insister, en tant qu'administrateur, pour être bien informé dans de telles situations et, dans certains cas, il se peut que le conseil d'admi-

nistration juge utile de convenir qu'une seule personne (probablement le président) parlera aux médias.

## LA COMMUNICATION ELABOREE PAR L'INSTITUTION ELLE-MEME

Dans le cadre de son programme de travail régulier, le conseil d'administration devrait, de temps en temps, passer en revue tous les documents destinés au public produits par l'institution. Formulaires, prospectus et lettres types devraient tous être examinés avec les yeux du lecteur. Un lecteur comprendra-t-il ce qui est dit ? Lui indique-t-on la prochaine démarche à accomplir ? Pour ceux qui auraient besoin de connaître la réglementation jusque dans ses moindres détails, le document explique-t-il où se procurer ces informations détaillées ?

Il vaut la peine d'effectuer des sondages d'opinion et aussi de tester ces documents sur de petits groupes formés des personnes auxquelles ils sont destinés, pour vérifier que le message voulu passe. Des modifications comme le fait de raccourcir les phrases ou de recourir à des exemples concrets plutôt qu'à des termes abstraits, peuvent faire une grande différence sur le plan de l'intelligibilité et de la convivialité. Si l'institution elle-même ne soumet pas ses documents à de tels tests, les administrateurs pourraient le faire auprès de leurs mandants respectifs. Quant aux associations de bénéficiaires, elles pourraient être invitées à participer à la rédaction des documents dès l'origine.

Il peut être particulièrement difficile de bien concevoir des formulaires destinés à recueillir des renseignements sur les cotisants ou les bénéficiaires. Ce genre de formulaire doit être clair et facile à comprendre, tout en étant juridiquement exact et sans ambiguïté, et en n'omettant jamais d'informer les personnes de leurs droits et de leurs options. Il doit aussi être « convivial » et ne pas s'aliéner le lecteur, tout en affichant clairement sa provenance officielle. Le bénéficiaire ne devrait pas avoir à répéter, en remplissant chaque nouveau formulaire, des détails que l'institution a déjà dans ses dossiers, ni à remplir différents formulaires pour différents types de prestations qui relèvent toutes du même organisme. Les gens ne devraient pas non plus avoir à produire à répétition des documents que le personnel de l'institution a déjà examinés et contrôlés.

Toutes ces mauvaises habitudes font partie de ce qu'on peut appeler « l'externalisation du problème ». C'est-à-dire qu'au lieu d'avoir un système de classement efficace et accessible, où ces informations peuvent être entreposées et consultées selon

les besoins, l'institution traite les usagers comme des systèmes de classement humains, qu'elle peut solliciter à volonté et pour sa propre commodité. Elle transfère ainsi aux particuliers des coûts qui devraient, en toute justice, être assumés par l'institution : en effet, les particuliers vont devoir se déplacer, éventuellement s'absenter du travail et faire la queue dans un bureau alors qu'ils ont autre chose à faire.

Voici, empruntés à la région, deux exemples notables d'efforts pour améliorer la communication :

- *Le programme slovène « antibureaucratie » de 2002.* L'idée était de relier toutes les administrations publiques à un fichier central, pour que les gens n'aient pas à fournir les mêmes renseignements à chaque bureau administratif différent. Il est évident que cela soulève des questions importantes de confidentialité et de sécurité des données, questions à prendre au sérieux (ce que le gouvernement slovène a fait).
- *Le nouveau programme informatique de l'Administration tchèque de sécurité sociale (CSSZ), en cours d'implantation en 2004–2005.* Cette initiative majeure consiste à reconfigurer le réseau administratif de la CSSZ en étages départementaux et régionaux et à stocker les dossiers des bénéficiaires dans une base de données électronique centrale. Tout bénéficiaire ayant une question à poser pourra se rendre dans n'importe quel bureau, où le personnel pourra consulter son dossier complet sous forme électronique ainsi qu'un service de conseil centralisé pour aider à l'interprétation des textes législatifs.

Même sans innovations de cette ampleur, il est toutefois possible d'apporter de petites touches d'amélioration chaque fois qu'on modifie un formulaire ou une procédure. La même chose vaut pour les affiches et les prospectus explicatifs consacrés aux prestations ou aux procédures.

Fournir, chaque année, à chaque cotisant, un état de son compte est de nature à augmenter sa confiance dans le système, tout en permettant à l'institution de rectifier sans tarder les erreurs ou les mauvaises informations, avant même que le travailleur n'effectue une demande de prestation<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Par exemple, en vertu d'une loi promulguée en 2004, l'Office d'assurance sociale slovaque est désormais tenu d'informer chaque assuré, chaque année, du nombre d'années de travail validées pour une pension ainsi que du montant de salaire qui servira de base au calcul de sa pension. Comme l'entrée en vigueur de cette obligation se fait progressivement, en 2004, seuls les assurés nés avant 1951 recevaient un état de leur compte ; en revanche, en 2005, toute personne née avant 1961 et, en 2007, toute personne née avant 1970, recevront un tel document.

## METHODES DE COMMUNICATION

Dans le passé, le papier et le face à face constituaient les principales méthodes pour communiquer avec le public, et c'est vraiment toujours le cas dans de nombreuses institutions de sécurité sociale. De plus en plus, toutefois, on recourt aux moyens électroniques et aux centres d'appel. Ces nouveaux moyens peuvent être très utiles, mais on ne devrait pas les laisser prendre toute la place, dans la mesure où certains bénéficiaires ont de la difficulté à s'en servir. Ils devraient plutôt compléter les moyens traditionnels, qu'on peut rationaliser et alléger s'il l'on veut les adapter à la diminution de la demande, mais sans les éliminer totalement.

La plupart des institutions de sécurité sociale comptent, parmi leurs usagers, de nombreuses personnes âgées et handicapées (en fait, pour certaines institutions, ces deux catégories constituent la grande majorité des usagers). Les documents et les méthodes de communications doivent en tenir compte. Par exemple, une institution peut fournir des prospectus en gros caractères, sinon automatiquement, du moins sur demande, ainsi que des versions en Braille et des versions sonores.

Les bureaux d'une institution constituent aussi une forme de communication. Ainsi, les zones destinées au public devraient être physiquement accessibles aux handicapés. La hauteur et la forme des comptoirs sont importantes, tout comme l'est le fait d'offrir des prises pour les prothèses auditives. En facilitant la tâche des handicapés, on aide aussi les autres usagers.

L'usage de l'internet progresse rapidement dans la plupart des pays, mais de manière inégale. Les personnes âgées, les pauvres et les habitants des zones rurales ont beaucoup moins de chance d'être connectés que les jeunes citadins. Un temps viendra où toute l'information sur la sécurité sociale sera accessible à tout le monde sur la toile et où le courriel pourra remplacer le courrier. Toutefois, on n'y est pas encore. Par exemple, une étude récente, en Slovaquie, a révélé que seuls 10 % des ménages disposaient d'un ordinateur avec accès à l'internet.

L'utilisation interactive de l'internet pour remplir des formulaires ou formuler une demande de prestation progresse également, mais d'une manière encore plus inégale. Cette évolution soulève des questions de sécurité ainsi que d'accessibilité. Même à supposer que le site informatique lui-même soit sûr, est-ce que les particuliers n'y accéderont pas dans des lieux publics où des tiers peuvent regarder par-dessus leur épaule ? Les concepteurs de ces sites doivent aussi avoir conscience du fait que les ordinateurs que les particuliers possèdent à domicile sont souvent bien plus lents et ont souvent une capacité de mémoire bien moindre que les ordinateurs à la pointe de

la technologie qui peuvent équiper les bureaux de l'institution de sécurité sociale. Les graphiques longs à télécharger ou nécessitant un logiciel perfectionné seront au mieux contrariants, au pire inutiles, pour de nombreux usagers. Le site devrait également être conçu pour permettre aux particuliers d'effectuer la sauvegarde et l'impression de tous les formulaires qu'ils ont remplis en ligne, quelque archaïque que soit leur logiciel.

Exiger que les gens formulent leurs demandes de prestations ou s'enquière des résultats, par téléphone, a aussi ses dangers. Même si l'usage du téléphone est très répandu, il demeure inégal et il se peut que les personnes âgées ou pauvres fassent moins confiance au téléphone, tout en ayant moins facilement accès à un appareil. Il peut aussi arriver à ces personnes d'être dures d'oreille ou pas assez agiles, mentalement ou physiquement, pour prendre des notes tout en participant à une conversation téléphonique. Les employés qui ont eu une conversation téléphonique ou de visu avec un usager devraient donc la prendre en note le plus vite possible après l'entretien ; cette note devrait ensuite être versée au dossier du bénéficiaire.

Si l'on installe un centre d'appel, il faut avoir recours à un personnel totalement formé, qui connaît bien les prestations de l'institution et les conditions d'attribution. Il faut aussi que ce personnel ait accès au dossier individuel des usagers. Mettre sur pied un système utilisant un personnel sous-formé dans un lieu de type usine provoquera l'énervement à la fois des bénéficiaires qui appellent et du personnel. Selon toute probabilité, on réalisera alors de fausses économies, à cause du temps qu'il faudra ensuite passer à corriger des problèmes qui n'auraient jamais dû se produire initialement.

## SITES WEB

La plupart des institutions de sécurité sociale ont aujourd'hui un site Web et ces sites offrent d'excellentes possibilités pour mettre des informations à la disposition du public. Ils ont pour atout particulier de pouvoir offrir des informations à différents niveaux. Ainsi, par exemple, la première page peut fournir un résumé des conditions générales d'attribution des prestations. En un ou deux clics, l'internaute peut accéder à des indications plus détaillées voire au texte de la législation lui-même. La toile permet aussi d'offrir une mine d'informations, d'études de cas, etc.

Mais, comme on l'a dit plus haut, il s'agit de concevoir et de tenir à jour un site tel qu'il soit utile à l'utilisateur ordinaire (éventuellement âgé ou handicapé, avec

une mauvaise vue) et pas seulement à la personne bien diplômée et à la pointe de la technique.

C'est là un domaine où les administrateurs peuvent se rendre extrêmement utiles à leurs mandants, en faisant pression, lors de la conception du site Web, pour que le concepteur fasse preuve de réalisme et de simplicité. L'administrateur peut avoir intérêt à essayer lui-même le site sur son propre ordinateur à domicile ou à demander à ses amis ou à ses proches de le faire. Il y a souvent une énorme marge entre la démarche de l'expert technique (qui a tendance à se résumer à : « oh ! tiens ! ce site peut supporter ce graphique sophistiqué, mettons-le ») et ce dont l'utilisateur ordinaire a besoin.

### L'accessibilité des sites Web pour les handicapés

Voici, entre autres, deux moyens élémentaires d'améliorer l'accessibilité :

- un bouton, sur la page d'accueil, permettant à l'utilisateur d'augmenter la taille des caractères,
- des fonctions de lecture à haute-voix, grâce auxquelles le texte affiché sur la page Web est lu à haute voix à l'utilisateur, et ce, gratuitement.

Le Consortium du World Wide Web a lancé une initiative pour l'accessibilité du Web ([www.w3c.org/WAI](http://www.w3c.org/WAI)). Il a produit des lignes directrices pour faciliter l'accès au Web et des explications détaillées sur la manière de rendre une page Web accessible. (Pour plus de détails sur les adresses Internet, voir « Pour en savoir plus sur ces questions » en fin de chapitre).

## LE RAPPORT ANNUEL DE L'INSTITUTION

Les administrateurs d'une institution de sécurité sociale devraient veiller, non seulement à ce que son administration soit efficace, mais encore à ce qu'elle soit perçue comme telle par le grand public. A cet effet, le rapport annuel (compte rendu du fonctionnement et des activités de l'institution au cours de chaque exercice financier) constitue un document essentiel. Il entre définitivement dans les annales, au contraire de beaucoup d'autres publications de l'institution qui auront une durée de vie moindre.

Habituellement, ce rapport est officiellement adressé au ministre concerné ou au parlement. Son public, toutefois, est considérablement plus large, puisqu'il comprend les cotisants et les bénéficiaires, les médias et les chercheurs dans le domaine de la sécurité sociale et les domaines connexes. Dans certains cas, le ministre présente le rapport au parlement, pour que les décideurs politiques puissent en débattre. Dans d'autres cas, il peut y avoir à la place (ou en plus) une réunion publique ou une réunion entre le directeur de l'institution et une commission parlementaire.

Le rapport annuel devrait aussi être affiché sur le site Web de l'institution et être fourni en version imprimée aux instituts de recherche et aux bibliothèques. Quiconque veut retracer l'histoire des événements survenus sur une question particulière ou l'évolution des dépenses consacrées à un groupe de bénéficiaires devrait pouvoir le faire en se référant aux rapports passés.

Cela vaut la peine, pour l'institution, de prendre le temps et de se donner le mal de bien concevoir ce rapport, car cela le rendra convivial et, partant, plus accessible aux non-spécialistes.

## QUE DEVRAIT CONTENIR UN RAPPORT ANNUEL ?

Quatre éléments fondamentaux :

- une présentation des activités de l'année, accompagnée des prévisions de la direction pour l'avenir. Devraient y être expliqués la nature et les motifs des changements effectués. Par exemple, si des directions ont été réorganisées ou un nouveau système de logiciel introduit, des détails à ce sujet devraient être inclus ainsi qu'une note indiquant comment l'institution a fait (ou fera) face à ces modifications,
- des statistiques de fonctionnement, y compris sur des sujets comme les coûts de personnel et d'administration, les activités de formation, la documentation diffusée à des fins de relations publiques ou les résultats obtenus par rapport aux critères et aux cibles fixés (voir chapitre 6),
- des statistiques sur les cotisants et les bénéficiaires, le montant des cotisations recouvrées et des prestations servies et tout arriéré de cotisation ou retard accumulé dans le travail. Il est aussi utile d'avoir une description chronologique des tendances, permettant de voir l'évolution des chiffres sur les cinq ou dix dernières années,

- les comptes vérifiés (voir chapitre 7) avec des commentaires explicatifs pour aider les profanes en comptabilité à les comprendre.

La plupart de ces renseignements peuvent être tirés des rapports réguliers remis au conseil d'administration chaque mois ou chaque trimestre. Si l'institution possède un bulletin ou un journal périodique, une partie de l'information nécessaire aura été publiée au cours de l'année. En Slovénie, par exemple, l'Institut d'assurance-pensions-invalidité, publie un bulletin régulier indiquant le nombre total courant de bénéficiaires, le montant total des dettes courantes, l'âge moyen du départ en retraite et ainsi de suite. Son rapport annuel comprend davantage d'analyses et aussi des graphiques et des schémas qui rendent le document bien plus facile à comprendre.

Les rapports annuels ont toutes les chances d'être utilisés comme « sources » par les chercheurs et les analystes à long terme. Il importe donc de veiller à ce que les statistiques soient clairement présentées et expliquées, et soient accompagnées de définitions complètes. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale (par exemple, la Pologne, la Croatie ou la Serbie-Monténégro), quiconque s'est vu attribuer une pension d'invalidité avant d'atteindre l'âge de la retraite est autorisé à conserver cette pension par la suite, si ce choix est avantageux pour lui ; les personnes qui choisissent cette option sont classées parmi les titulaires d'une pension d'invalidité dans les statistiques de l'institution de sécurité sociale. Il en résulte des statistiques trompeuses, où le nombre des retraités est minimisé et celui des handicapés surestimé.

Avoir une séance de présentation publique du rapport annuel, séance où l'on peut poser des questions et où la presse est conviée, constitue une bonne pratique de la part du conseil d'administration. Toutefois, l'exercice peut être stressant pour les personnes de l'institution qui effectuent cette présentation ; il se peut donc que le conseil d'administration doive souligner l'importance qu'il accorde à la publicité de ces échanges et résister à des pressions visant à différer ou à abandonner cette pratique.

## RENDRE COMPTE A CEUX QUI VOUS ONT MANDATE

La publication du rapport annuel offre une excellente occasion aux administrateurs de rendre compte de leur mandat à ceux qu'ils représentent (au sens du chapitre 2,

c'est-à-dire non seulement leur propre syndicat ou organisation patronale, mais d'autres personnes qu'ils représentent indirectement au conseil d'administration). En tant qu'administrateur, on peut organiser une réunion spéciale à cet effet. On peut aussi demander auparavant des explications au secrétariat du conseil d'administration ou aux responsables concernés de l'institution, pour être sûr de pouvoir répondre à certaines questions difficiles. De fait, il pourrait être utile pour l'administrateur de se faire accompagner de représentants de l'institution à cette réunion, pour le soutien technique – mais il faut qu'il soit clair qu'il s'agit du rapport de l'administrateur et que ces représentants ne sont là qu'à titre d'auxiliaires. Il faudra trouver quelqu'un de compétent pour présider la réunion, afin d'éviter qu'elle ne s'écarte du sujet et ne s'enlise dans l'examen de cas particuliers<sup>19</sup>. L'administrateur pourrait rendre compte des réactions qui se sont manifestées lors de cette réunion à ses pairs du conseil d'administration, lors de la réunion suivante de celui-ci, ainsi qu'à d'autres personnes, comme les représentants de son organisation au conseil économique et social national, s'il en existe un.

## LES CAMPAGNES D'INFORMATION

Durant les phases de transformation majeure d'un régime de sécurité sociale, il est utile de monter une campagne d'information publique coordonnée. Une telle campagne comprend généralement une série d'interventions dans la presse, à la radio et à la télévision, ainsi que des publicités et des conférences destinées à différents groupes tant à l'échelon national que local. Il faut que le président et les membres du conseil d'administration participent à ces activités, si l'on veut que le message passe. Tout le personnel concerné, à quelque échelon que ce soit, doit aussi être informé de la nature de la campagne et de ses objectifs, de manière à pouvoir répondre aux questions de la presse et du public.

<sup>19</sup> Les cas particuliers, ou les questions spécifiques, devraient être adressés au responsable concerné de l'institution, puis la réponse devrait être rapportée à l'auteur de la question. Il n'est pas rare qu'on découvre, derrière un grief exprimé par quelqu'un en réunion publique, un problème bien plus compliqué qu'il n'y paraissait et que la partie de l'histoire qui a été passée sous silence soit de nature à faire changer d'avis par la suite l'administrateur interpellé !

Toute campagne devrait suivre un calendrier réaliste. Il se peut que l'impact initial paraisse limité et décourageant, mais les messages ont généralement besoin de temps pour pénétrer et il se peut qu'il faille les renforcer de différentes manières. Une campagne réussie a des chances d'avoir des retombées qui dépassent de loin son objectif premier : informer et éduquer. Elle produira aussi une impression positive sur les cotisants et les bénéficiaires et, grâce à elle, l'institution inspirera davantage confiance au public dans son ensemble.

### Points-clés du chapitre 9

- Une bonne stratégie de communication est cruciale pour l'institution, puisqu'elle influera sur la perception que les cotisants et les bénéficiaires ont d'elle et aussi du régime qu'elle administre.
- Un cadre d'un rang assez élevé devrait être désigné pour coopérer activement avec les médias ainsi que pour répondre aux demandes d'information du public ; il devrait également exister des personnes-contacts pour les médias à l'échelon local.
- L'information diffusée par l'institution elle-même devrait être cohérente, attrayante et facile à comprendre pour ceux à qui elle est destinée.
- La messagerie électronique, l'Internet et les centres d'appel téléphonique ont tous un rôle à jouer, mais on devrait les concevoir en gardant à l'esprit que les usagers de l'institution seront, dans maintes cas, des personnes âgées, handicapées ou défavorisées.
- Le rapport annuel de l'institution constitue un instrument important de communication et peut servir à informer le public, les hommes politiques et les catégories représentées par les administrateurs.
- On a coutume de monter une campagne d'information publique quand un régime de sécurité sociale subit des transformations majeures. Cette campagne devrait suivre un calendrier réaliste, dans la mesure où les messages ont besoin de temps pour entrer dans l'esprit des gens.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Pour approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui peuvent vous y aider :

BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2). Genève, BIT. pp. 131–148.

Fultz, E. et T. Stanovnik. « Synthèse comparative », dans Fultz, E. et T. Stanovnik (dir.). 2004. *Le recouvrement des cotisations d'assurance pension : tendances, questions et problèmes en Europe centrale et orientale*. Budapest, CECO de l'OIT.

### Sites Web consacrés aux handicapés

Allez à [www.w3c.org/WAI/](http://www.w3c.org/WAI/) pour accéder à la page d'accueil de la Web Access Initiative (initiative pour l'accès au Web) du World Wide Web Consortium (W3C). On y trouve la page : [www.w3.org/WAI/gettingstarted/](http://www.w3.org/WAI/gettingstarted/) Getting Started: Making a Web Site Accessible (Pour commencer : comment rendre un site Web accessible). On trouve également d'autres pages comme : [www.w3.org/WAI/EO/Drafts/PWD-Use-Web/](http://www.w3.org/WAI/EO/Drafts/PWD-Use-Web/) How People with Disabilities Use the Web (Comment les handicapés utilisent la Toile).

Les Web Content Accessibility Guidelines (Lignes directrices pour faciliter l'accès au Web) se trouvent à : [www.w3.org/TR/1999/WAI-WEBCONTENT-19990505/](http://www.w3.org/TR/1999/WAI-WEBCONTENT-19990505/).



# LA TENUE DES COMPTES INDIVIDUELS DANS UNE INSTITUTION DE SECURITE SOCIALE

## INTRODUCTION

La tenue des comptes individuels est souvent considérée comme un sujet aride, jugé nécessaire pour une bonne administration de la sécurité sociale, mais ne donnant pas matière à des débats politiques intéressants. Et pourtant, en Europe centrale aujourd'hui, il n'existe guère de sujet plus important, ni plus négligé. Partout dans la région, les gouvernements ont fait voter des réformes pour individualiser les prestations de sécurité sociale, d'où un rapport de dépendance bien plus étroit entre le montant de prestation versé à chaque bénéficiaire et son historique de cotisations. Alors que de telles réformes imposent des exigences nouvelles et importantes en matière de comptes individuels, elles ont souvent été entreprises sans guère considérer, ni ces nouvelles exigences, ni la planification préalable nécessaire en ce qui concerne les rouages administratifs. Cette négligence a entraîné de nombreux problèmes administratifs voire, parfois une paralysie totale du fonctionnement. Veiller à ce que le système d'enregistrement et de comptabilité nécessaire soit en place avant le lancement de toute réforme constitue une mission et un défi essentiels pour les administrateurs d'une institution de sécurité sociale.

## NECESSITE DE TENIR DES COMPTES INDIVIDUELS

L'essentiel des contacts qu'ont la plupart des particuliers avec l'institution de sécurité sociale se fait au moment des demandes de prestation. La crédibilité du régime, aux yeux de ces assurés, dépend donc de la qualité, de l'efficacité et de l'exactitude du service qu'ils reçoivent à ce moment-là. Or cette qualité de service est fonction d'une chose : le régime tient-il des comptes exacts, à jour et qui peuvent être rapidement retrouvés ?

La nature, et la forme, de la comptabilité individuelle tenue par une institution de sécurité sociale, dépendra du type de prestation administré et variera selon que l'institution est responsable du recouvrement des prestations (voir chapitre 11) ou du virement des recettes à une autre entité, à l'effet de financer d'autres types de prestations servis par d'autres régimes.

Même si les procédures diffèrent d'un cas sur l'autre, il est probable qu'il faudra toujours procéder au rapprochement de deux états de compte : celui des montants de cotisations effectivement recouverts et celui des droits accumulés par chaque assuré. Certaines institutions s'en remettent toujours aux travailleurs et aux employeurs individuels pour tenir cette comptabilité et renseigner l'institution à ce sujet, comme selon l'ancien système des « livrets de travail » en usage dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale du temps du communisme. Même si un tel système peut être nécessaire à titre temporaire, une telle stratégie a peu de chances d'être satisfaisante à long terme, étant donné la mobilité croissante des travailleurs comme du capital. L'employeur d'un travailleur peut très bien faire faillite longtemps avant que celui-ci ne fasse une demande de prestation et il se peut que certaines entreprises ne tiennent aucune comptabilité des cotisations, même si elles en ont l'obligation. Pour tous ces motifs, la tenue de la comptabilité nécessaire au calcul des prestations devrait être de la responsabilité de l'institution de sécurité sociale.

Retrouver et analyser le compte individuel des assurés n'est pas seulement nécessaire au moment de la liquidation de leur pension : cette opération sert aussi à d'autres fins. Par exemple, à des fins comptables : les auditeurs internes et externes doivent vérifier au moins un échantillon de comptes (voir chapitre 7) ; un actuaire aura également besoin de ces comptes individuels pour réaliser des analyses statistiques dans le cadre de l'évaluation du régime de sécurité sociale. Pour pouvoir produire des projections fiables, les actuaires auront besoin, non seulement de comptes individuels de bonne qualité, mais aussi de bases de données permettant d'avoir accès à des informations sur les cotisants, les versements de cotisations, les bénéficiaires ainsi que les montants de prestation versés en fonction de l'âge et du sexe du titulaire de

la prestation. Sans une telle organisation des comptes, il n'est pas possible d'avoir des projections actuarielles solides.

Le noyau du compte individuel doit être tenu tant que l'assuré cotise ou est titulaire d'une prestation du régime, puis, après son décès, tant que des personnes qui étaient à sa charge bénéficient d'une prestation de survivant. Il est évident que cela peut durer des décennies. Il se peut aussi que certains documents sources, comme le formulaire initial d'adhésion ou l'inventaire des cotisations patronales ou des salaires doivent être conservés durant une longue période pour pouvoir répondre à toute question éventuelle ou pour des motifs juridiques et/ou comptables.

Par conséquent, il est primordial, pour toute institution de sécurité sociale, de pouvoir stocker de manière sûre de très grosses quantités de données. De nos jours, ce stockage peut se faire sur microfilm ou support électronique. Avoir un système de stockage de données à jour, sûres et correctement doublées de sauvegardes, et veiller à ce que les documents accumulés et détenus sous un ancien format soient bien transférés quand on installe un nouveau système, sont des obligations cruciales. Le projet tchèque de modernisation, mentionné au chapitre 9, a impliqué la numérisation de 30 millions de feuilles de documents en seulement 10 semaines.

Empêcher que les données puissent être communiquées à des tiers non autorisés est également important, en particulier pour les Etats-membres de l'UE, où les normes de protection concernant les données sont rigoureuses.

## TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

La plupart des institutions de sécurité sociale d'Europe centrale et orientale sont désormais, soit complètement informatisées, soit sur le point de le devenir. Sans l'informatique, l'augmentation perpétuelle des flux de données serait simplement impossible à gérer. Toutefois, les projets informatiques, dans le domaine de la sécurité sociale (peut-être plus encore que dans d'autres administrations publiques), tendent à être très vastes et très complexes. Qu'il s'agisse de mettre sur pied un nouveau régime ou d'améliorer un régime existant, ce genre de projet doit être précédé d'un travail sur le système et les données existantes en vue de s'assurer, pour commencer, de l'exactitude des données qu'on va saisir.

Il devrait aussi exister un système de contrôle des données en cours de saisie, pour rendre difficile l'introduction de données erronées dans le système. Par exemple, dans le cas de cotisations liées au salaire, le système devrait, en rapprochant l'état du

compte de cotisations et le relevé récapitulatif des salaires ou traitements, repérer trop-perçus et impayés, éventuellement en laissant une marge de tolérance. En plus d'effectuer un rapprochement pour les comptes individuels, les programmes informatiques devraient aussi pouvoir rapprocher le compte total des versements patronaux du compte agrégé des charges sociales, en signalant toute erreur ou double-emploi.

## MENER A BIEN UN PROJET INFORMATIQUE

Les projets informatiques ou de technologies de l'information (TI) ont la réputation de mal se terminer, tant dans le secteur privé que public. Selon un rapport récent sur l'expérience mondiale de la sécurité sociale d'IBM, les projets en matière de sécurité sociale gérés de manière traditionnelle ont plus de chances aujourd'hui qu'il y a quarante ans de se terminer par un échec, au moins partiel. Les nouveaux risques proviennent de :

«... la complexité inhérente à l'importation des données héritées du passé, la coexistence prolongée avec des applications lourdes déjà installées et la complexité croissante des technologies de pointe requises pour prendre en charge des modèles d'offre de service répartis et conviviaux plus complexes » (AISS/IBM, 2004, p. 9).

Cette étude offre quelques conseils aux cadres dirigeants qui sont également valables pour les administrateurs, à savoir s'abstenir d'essayer de faire le travail du directeur des TIC et des chefs de projet à leur place, mais ne pas cesser de leur poser des questions pour pouvoir repérer les points faibles et déterminer ceux qui requièrent une attention et une planification particulières.

L'étude propose aussi une série de questions, que les administrateurs pourraient avoir avantage à poser à leur chef de projet au départ :

- Pourquoi l'utilisation des nouvelles technologies a-t-elle été envisagée ?
- Existe-t-il des descriptions claires et formellement documentées sur les aspects suivants : les objectifs du projet, la manière dont le projet commencera, se terminera et sera évalué ?
- Existe-t-il une déclaration formelle concise, sous une forme facile à comprendre

par les parties intéressées, des résultats réalisables et mesurables attendus ?

- Quelle est l'attitude réelle de l'équipe de projet vis-à-vis des parties intéressées ? Sont-elles considérées comme contribuant au problème ou à la solution ?
- Si un [administrateur] suggère que la liste des parties intéressées n'est pas complète, l'équipe de projet peut-elle facilement identifier un autre groupe de personnes intéressées ? Si c'est le cas, il est peut-être temps de retourner à la planche à dessin !
- Les [administrateurs] figurent-ils sur la liste de diffusion des communiqués liés au projet ? Lisent-ils ces communiqués et demandent-ils des clarifications ?
- Qui a pris la décision concernant la création ou l'achat du système TIC ? Les [administrateurs] connaissent-ils les raisons de ce choix ? Quels étaient les risques inhérents à chacune des solutions ? Le projet de TIC vient-il soutenir les activités de l'organisation ou l'organisation sert-elle de soutien pour un projet ambitieux de prestige ?
- Des seuils de tolérance concernant les risques du projet ont-ils été établis ? Existe-t-il une définition claire des conséquences acceptables dans des domaines tels que le coût, le calendrier, l'impact sur le public, la publicité négative, etc. ?
- Les [administrateurs] connaissent-ils tous les jalons du projet et sont-ils constamment informés de l'avancement de chaque étape ?
- Avant que des problèmes n'apparaissent, des procédures bien définies de revue de conception ont-elles été établies ?

*Source : AISS/IBM. 2004. pp. 11–12<sup>20</sup>.*

<sup>20</sup> On a remplacé ici l'expression « cadres dirigeants » du texte original par « administrateurs ». Quant au terme de « partie intéressée », il recouvre toutes les catégories de personnes qui utiliseront le nouveau système, tels que les assurés, les employeurs, les bénéficiaires, les banques, les fournisseurs et prestataires, les cadres de l'institution et les utilisateurs du système appartenant au personnel, le législateur, les groupes de pression, etc. Les « jalons », eux, sont des cibles intermédiaires fixées sur le parcours menant à la réalisation du projet.

### Remédier à une crise informatique

En Pologne, les réformes adoptées en 1999 ont nécessité la mise en place de comptes de cotisation individuels à la fois pour le premier et le deuxième étage du système de pension, mais le temps de planification préalable était court et la mise sur pied d'un nouveau système informatique a subi une accumulation de retards. De plus, on a interrompu le fonctionnement de l'ancien système avant que le nouveau ne soit prêt, ce qui a laissé l'institution de sécurité sociale, la ZUS, temporairement hors d'état de contrôler les versements de cotisation. Quand les employeurs s'en sont aperçus, les versements de cotisations ont chuté. La ZUS a mis en œuvre un plan de crise, comprenant :

- la réinstallation de l'ancien logiciel, avec quelques mises à jour,
- la réorganisation du plan de mise en œuvre du nouveau système informatique, avec des étapes clairement définies,
- l'obligation, pour les employeurs, de remettre un état annuel supplémentaire récapitulant leurs obligations et leurs versements,
- l'obligation, pour les fonds de pension et les employeurs d'utiliser deux numéros d'identification, ce qui facilite l'attribution des montants de cotisations aux bons assurés.

Progressivement, au cours des trois années suivantes, une série d'améliorations a eu lieu. En 2001, la ZUS a adopté un nouveau « plan des 100 % », conçu pour atteindre les 100 % d'exactitude dans le traitement de l'information et son efficacité a fait des bonds remarquables au cours des 18 mois qui ont suivi : le taux d'exactitude des renseignements est alors passé de 71 % à 96 %. En juin 2002, le traitement des cotisations a été finalement transféré à la nouvelle plateforme de TI.

Le coût de cette crise a toutefois été considérable. Le parlement a autorisé l'émission d'obligations du Trésor pour compenser le montant de recettes de cotisations qui n'avait pu être viré aux fonds de pension privés par la ZUS durant la crise et la période qui a suivi.

*Source : Fultz et Stanovnik. 2004. pp. 182–186.*

## SECURITE INFORMATIQUE

Il n'est pas facile de maintenir l'intégrité et la sécurité d'un système informatique, mais il n'est d'aucun intérêt, pour une institution, de dépenser de l'argent pour un système à la pointe de la technologie, si elle ne dépense pas non plus de l'argent pour un système de sécurité à la pointe de la technologie. Le conseil d'administration doit donc s'assurer que l'institution ait :

- désigné certains membres du personnel pour assurer la sécurité informatique, avec la mission d'être constamment à l'affût des attaques et une capacité de réaction rapide ;
- des normes de sécurité exigeantes, dont l'application soit totale et contrôlée, non seulement pour les nouveaux systèmes et sous-systèmes mais aussi pour les versions améliorées des programmes existants ;
- essayé et mis à l'épreuve des dispositifs de sauvegarde ;
- des lignes directrices claires indiquant au personnel ce qu'il doit et ne doit pas faire (par exemple, pour ouvrir des documents attachés), le tout accompagné de justification. De nombreux virus sont répandus par l'action innocente de personnes qui ne comprennent tout simplement pas les conséquences de ce qu'elles font ;
- un plan de secours robuste en cas de catastrophe, soumis à des tests fréquents.

Le REGOS, en Croatie, est une institution de la région où la sécurité a fait l'objet d'une attention considérable : cet organisme utilise des algorithmes spéciaux pour crypter les documents, y compris des algorithmes produits par le US National Institute of Standards and Technology (Fultz et Stanovnik 2004, p. 89).

Le conseil d'administration devrait recevoir un rapport régulier, lors de ses réunions, sur les pannes informatiques et les manquements aux règles de sécurité survenus ainsi que sur les mesures qui ont été prises pour éviter que de tels incidents ne se reproduisent.

### Points-clés du chapitre 10

- Partout en Europe centrale et orientale, les réformes récentes de la sécurité sociale ont eu tendance à renforcer le lien entre le montant de la prestation servie et l'historique individuel des salaires et des cotisations. Cela impose de tenir une comptabilité plus détaillée, sous forme de comptes individuels. Toutefois, cette nécessité a souvent été négligée, d'où des problèmes administratifs importants allant, parfois, jusqu'à la paralysie du système.
- L'informatique est indispensable pour gérer l'enregistrement et le flux des données mais, avant d'entamer un nouveau projet de technologie de l'information (TI), il faut travailler sur le système et les données existantes afin de s'assurer de l'exactitude des données qui vont être saisies.
- Les projets de TI ont la réputation de mal tourner, et les lignes directrices récentes de la société informatique IBM et de l'Association internationale de la sécurité sociale en la matière peuvent aider les administrateurs à poser les bonnes questions pour pouvoir déceler les problèmes.
- Les administrateurs devraient s'assurer de la qualité de la sécurité informatique et de l'existence d'un plan de secours robuste en cas de catastrophe.

### POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Si vous voulez approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui peuvent vous y aider :

Augusztinovics et coll. 2002. « Le régime de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998 » dans E. Fultz (dir.). *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, Budapest, CECO de l'OIT.

Barrand P., S. Ross, et G. Harrison. 2004. *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections*, (*Intégrer une administration unifiée des recettes pour le recouvrement des contributions et des cotisations sociales*). Document de travail du FMI, Washington D.C., FMI, p. 12.

- BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*. Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2). Genève, BIT. pp. 61–77.
- AISS/IBM. 2004. *La gestion de projet de Technologies de l'information et de la communication (TIC) dans la sécurité sociale : Dix aspects de la gestion des TIC dans des organismes de sécurité sociale*, Genève, AISS. Adresse Internet : [www.issa.int](http://www.issa.int).
- National Audit Office (NAO). 2004. *Improving IT Procurement: Report By The Comptroller And Auditor General*, Séance 877 de la Chambre des communes, 2003–2004 : 5 novembre 2004. Londres, NAO. Adresse Internet : [www.nao.gov.uk](http://www.nao.gov.uk).
- Scholz, Wolfgang et coll. 2000. *Social Budgeting (Elaborer des budgets sociaux)*. Genève, BIT/AISS.
- Taylor S. 2004. « Getting It Right », *The Actuary*, août 2004. Londres, Staple Inn Actuarial Society. Adresse Internet : [www.the-actuary.org.uk](http://www.the-actuary.org.uk).



# APPLICATION ET RESPECT DE LA LOI EN MATIERE D'OBLIGATIONS CONTRIBUTIVES

## INTRODUCTION

L'amélioration du recouvrement des cotisations sociales constitue un défi important aujourd'hui, partout en Europe centrale et orientale. Ce défi provient du fait que la plupart des régimes de sécurité sociale sont victimes d'un important manque à gagner : des recettes de cotisations qui leur sont dues en vertu de la loi échappent à leurs efforts de recouvrement. Ces pertes de ressources résultent de plusieurs facteurs, tous associés aux transformations économiques et politiques : 1) le passage d'une partie de l'économie dans la « clandestinité » au début des années 1990, 2) la collusion fréquente des travailleurs et des employeurs de l'économie structurée pour dissimuler une partie du montant des salaires (salaires dits « sous enveloppe ») et 3) le laxisme des pouvoirs publics, qui ne mettent guère d'énergie à contraindre les grandes entreprises publiques ou parapubliques aux prises avec des difficultés financières à respecter leurs obligations contributives<sup>21</sup>.

Ce manque à gagner place les régimes de sécurité sociale dans une situation financière plus que délicate. Le problème est particulièrement aigu pour les régimes de pension : ceux-ci doivent continuer à servir des prestations, dont les droits ont

---

<sup>21</sup> L'origine de tous ces problèmes remonte aux premières années de la transition. Ces dernières années, des petites améliorations ont été réalisées sur le plan du recouvrement dans certains pays mais, dans d'autres, les taux de recouvrement effectifs continuent à décliner année après année.

été acquis de longue date, à l'époque de plein emploi du communisme, à une large cohorte de pensionnés, alors que l'assiette contributive qui constitue la source des recettes, elle, s'est considérablement rétrécie. Dans de nombreux pays, le gouvernement a jugé impossible d'indexer totalement le montant des pensions sur l'inflation et, au fil du temps, le niveau de vie des retraités et autres titulaires de pensions s'en est trouvé réduit, au point que, dans certains pays, le taux de pauvreté a augmenté. Ce déséquilibre pousse également à la hausse des taux de cotisation. Pour la plupart des pays de la région, l'application molle de la loi en matière d'obligations contributives constitue un problème national majeur, mais qui fait l'objet de relativement peu d'attention dans les hautes sphères.

Les efforts faits récemment dans la région pour améliorer le recouvrement ont surtout été axés sur l'adoption de systèmes de recouvrement dits unifiés<sup>22</sup>. En vertu de ce dispositif, un seul organisme de recouvrement perçoit les cotisations destinées à financer plusieurs régimes d'assurance sociale (par exemple, retraite ou invalidité, soins de maladie, chômage, congé de maladie, accident du travail et maladie professionnelle) : il peut s'agir du fisc lui-même. En principe, cette démarche peut permettre de réaliser des économies d'échelle sur les opérations de recouvrement forcé et donner à l'organisme de recouvrement la possibilité d'obtenir des renseignements sur les entreprises auprès de multiples administrations publiques. Il est toutefois difficile de mesurer les bienfaits concrets d'un tel changement. En revanche, les conséquences négatives en sont manifestes.

Premièrement, ces dispositifs unifiés sont d'une utilité limitée pour atteindre les agents de l'économie non structurée, sur lesquels aucune administration publique n'a de données d'identification. Deuxièmement, ils risquent de scinder les responsabilités d'une manière propre à causer des dysfonctionnements dans l'administration de la sécurité sociale<sup>23</sup>. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, où le mécanisme institutionnel de recouvrement est faible, cette redistribution importante des responsabilités a eu des effets perturbateurs ; les mêmes défauts chroniques dont souffrait l'institution de sécurité sociale sont réapparus dans le cadre du nouveau dispositif<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> De tels systèmes ont été institués en Lettonie (1996), en Slovénie (1996), en Estonie (1999), en Hongrie (1999), en Bulgarie (2002), en Albanie (2004) et en Roumanie (2004). En Slovaquie, un projet d'unification du recouvrement est à l'étude depuis plusieurs années.

<sup>23</sup> Par exemple, en Hongrie, l'Administration centrale de l'assurance pension est chargée de comptabiliser les cotisations de chaque travailleur dans un compte individuel, mais elle n'a pas accès aux informations concernant le recouvrement, qui relève du champ de compétence du fisc.

<sup>24</sup> Voir, dans Barrant et coll. 2004. les études de cas régionaux en annexe.

En un sens, le manque de respect des obligations contributives est un problème dont le traitement relève naturellement des conseils d'administration de la sécurité sociale, puisque ces derniers ont des liens étroits avec les deux grandes catégories de cotisants : travailleurs et employeurs. Dans les pays où le recouvrement reste de la compétence de l'institution que supervise le conseil d'administration, cette question mérite une grande attention et une participation active de sa part. Toutefois, même là où cette compétence a été transférée à une autre institution, les conseils d'administration de la sécurité sociale ont un rôle actif à jouer dans les questions de recouvrement. Au minimum, ils devront s'assurer que :

- les montants virés à leur institution atteignent les montants effectivement dus<sup>25</sup>,
- l'organisme de recouvrement continue à collecter et à transmettre au régime de sécurité sociale les informations sur les cotisants dont celui-ci a besoin pour fonctionner.

Ces deux tâches constituent un défi pour des administrateurs dont l'institution s'est vu retirer la compétence du recouvrement et il faudra y apporter un mélange subtil de sollicitude, de tact et de persévérance. Toutefois, la perspective de pouvoir compter sur un conseil d'administration de la sécurité sociale bien informé constitue un atout précieux pour un gouvernement engagé dans un effort d'amélioration du recouvrement ; quant aux administrateurs, il est, de toutes façons, de leur devoir et dans l'intérêt du public de faire sentir leur présence.

Une étude récente du BIT offre quelques principes directeurs pour ceux qui souhaitent participer à l'amélioration du recouvrement<sup>26</sup>. Ces indications conviennent à des administrateurs, que leur institution ait, ou non, directement la charge du recouvrement.

---

<sup>25</sup> Ce rôle a été rempli avec succès par l'Office national d'assurance sociale de Moldavie à la suite de l'unification des opérations de recouvrement sous l'autorité du fisc.

<sup>26</sup> Fultz et Stanovnik. 2004. chapitre 2. Les arguments ont été légèrement adaptés pour convenir au cas des administrateurs.

## 1. Redéfinir le non-respect des obligations contributives comme une question sociale

Le non-respect des obligations contributives est souvent considéré comme une question aride, technique ou purement financière, et sans aucun rapport avec l'étendue de la protection vieillesse ou invalidité. Sensibiliser le public aux conséquences sociales du non-paiement des cotisations constitue donc un autre premier pas crucial. Les administrateurs peuvent mettre à profit leur position pour parler franchement de ces conséquences, c'est-à-dire des problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs du secteur non structuré quand ils ont besoin de prestations de sécurité sociale, la ponction sur les recettes du régime que constitue le non-respect des obligations contributives par des entreprises du secteur structuré et la perte sèche, en termes de montant de prestation, que subissent les travailleurs soumis aux nouveaux régimes d'épargne privés de la région. Les administrateurs peuvent aussi encourager les pouvoirs publics à faire du respect des obligations contributives le thème central d'un dialogue social au plus haut niveau et engager les partenaires sociaux à imaginer des solutions<sup>27</sup>. Pour pouvoir participer eux-mêmes plus facilement à l'amélioration du recouvrement, les administrateurs pourraient appuyer la création d'une autorité chargée de surveiller l'organisme de recouvrement, autorité comprenant des représentants des partenaires sociaux et des régimes de sécurité sociale concernés.

## 2. Prêcher d'exemple

Une application impartiale de la loi par les pouvoirs publics est un premier pas essentiel sur la voie de l'amélioration du respect des obligations contributives : sans elle, il ne faut pas s'attendre à ce que d'autres initiatives puissent réussir. Les administrateurs devraient veiller à ce que le recouvrement des cotisations s'applique autant aux grandes entreprises qu'aux petites et notamment, autant aux entreprises publiques qu'aux entreprises privées. Une telle impartialité est indispensable si l'administration des pensions veut regagner la confiance du public. Pour les entreprises non compéti-

---

<sup>27</sup> Par exemple, en Bulgarie, les seuils de cotisation minimaux sont le résultat direct d'une telle coopération. Ces seuils s'appliquent à quelque 50 secteurs d'activité et ont fait l'objet de conventions collectives signées avec les partenaires sociaux.

ves, le recouvrement forcé des cotisations impayées peut entraîner un risque de perte d'emplois. Toutefois, il se peut que cette forme de subvention déguisée que constitue un recouvrement laxiste ne soit pas l'instrument le plus efficace pour soutenir des secteurs d'activité chancelants et le recours à de telles politiques retarde les restructurations économiques et la création d'emplois dans des secteurs où les perspectives d'emploi à long terme sont plus prometteuses. S'impose le besoin d'une approche sur deux fronts qui combine impartialité du recouvrement et soutien transitoire vigoureux des travailleurs des secteurs d'activité touchés<sup>28</sup>. L'adhésion à l'UE, réalisée ou en perspective, offre une nouvelle base pour de telles politiques<sup>29</sup>.

### 3. Investir dans le recouvrement

Le respect des obligations contributives se trouve facilité quand les personnes soumises à cotisation savent qu'elles sont surveillées et que tout manquement de leur part déclenche une réaction rapide. Le coût des contrôles en la matière peut être grandement réduit par un système informatique qui rapproche automatiquement les encaissements et la liste permanente des personnes soumises à cotisation. Les conseils d'administration peuvent appuyer l'affectation de crédits à la constitution d'une équipe d'agents de recouvrement assez importante pour faire des contrôles et du recouvrement forcé une menace réelle ainsi qu'à la formation de ces agents à aux techniques professionnelles de l'audit. Ils peuvent aussi donner leur appui à l'attribution de rémunérations adéquates à ces agents, de manière à réduire leur sensibilité aux tentations financières. Ils peuvent aussi réclamer des pénalités et des amendes, et d'autres sanctions peuvent être fixées pour réprimer le non-respect des obligations contributives, de manière à ce que la fraude coûte plus cher, selon toute probabilité, au fraudeur, que les économies réalisées grâce au non-paiement des cotisations ; il ne faut pas, toutefois, que toutes ces sanctions soient lourdes au point de friser la spoliation.

<sup>28</sup> La démarche dite de « flexicurité » offre une telle stratégie : elle souligne les gains qu'on peut tirer d'un affaiblissement de la protection de l'emploi doublé d'un renforcement de la protection sociale. Voir : Sandrine Cazes et Alena Nesperova. 2003. *Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*, (disponible uniquement en anglais), Genève, BIT.

<sup>29</sup> Les politiques publiques consistant à tolérer ou à effacer les arriérés de cotisations de certaines sociétés constituent des formes de subventions publiques illégales aux yeux du droit européen.

#### 4. Exploiter les règles et les procédures préexistantes

Le fardeau financier du recouvrement peut être allégé par le recours à des méthodes indirectes obligeant les employeurs à prouver qu'ils sont à jour de leurs cotisations pour avoir accès à certaines prestations publiques. Par exemple, on pourrait exiger une telle preuve des employeurs qui souhaitent obtenir une licence d'importation ou d'exportation, soumissionner pour un marché public, obtenir des prêts ou des subventions pour petites entreprises ou même être introduits en bourse. Les organismes de recouvrement peuvent conclure des ententes de coopération avec d'autres organismes publics pour imposer ce genre d'exigences, partager avec eux les coûts de l'exécution forcée et obtenir leur aide pour contrôler employeurs et travailleurs. Ce genre de méthodes indirectes de recouvrement devrait être régulièrement passé en revue pour s'assurer qu'elles ne demeurent pas en place plus longtemps que nécessaire.

#### 5. Réduire la charge du recouvrement

Les régimes de sécurité sociale conviviaux favorisent la confiance et encouragent le respect des obligations. Nombre d'actions déjà suggérées dans d'autres chapitres de ce manuel peuvent contribuer à ce résultat, notamment :

- fournir des informations claires, complètes et en temps utile aux employeurs et aux travailleurs sur leurs obligations contributives ;
- alléger la paperasse associée au paiement des cotisations et offrir des formulaires électroniques en option. (Les doubles déclarations peuvent être éliminées par le regroupement de tous les types de recouvrements au sein d'une seule agence, mais aussi par la coopération entre des agences séparées). Il est également utile de créer un service spécial d'aide aux cotisants, y compris un numéro vert, un site Web et une adresse électronique permettant d'obtenir rapidement des informations<sup>30</sup> ;
- organiser des réunions publiques à l'intention des employeurs pour leur expliquer les procédures de recouvrement et recueillir leurs réactions et leurs suggestions.

---

<sup>30</sup> C'est-à-dire des lignes téléphoniques qui ne sonnent pas constamment occupées et des réponses rapides aux questions posées par courriel.

## 6. S'attaquer pas à pas à l'économie souterraine

La recommandation émise plus haut de procéder à un recouvrement forcé impartial des cotisations ne peut malheureusement pas être étendue à l'économie souterraine. Ce secteur est trop vaste pour être amené au respect des obligations contributives en une seule fois. De plus, l'économie souterraine ne constitue pas une seule entité, mais un assemblage d'entreprises et d'individus hétéroclites et aux statuts juridiques variés (économie structurée, semi-structurée ou carrément non structurée), qui réagissent différemment aux incitations positives par opposition aux sanctions et qui ont des capacités contributives extrêmement variées. Dans ces conditions, le mieux est de procéder progressivement, en repérant les secteurs d'activité où il est clair que travailleurs et employeurs ont des capacités de paiement et où l'existence d'un flux salarial nettement défini rend l'exécution forcée rentable. Les administrateurs peuvent fixer des priorités d'action et concevoir des projets pour cibler des problèmes spécifiques, ou encourager l'organisme de recouvrement à prendre de telles mesures<sup>31</sup>. Il importe que ces initiatives, loin de suivre un modèle ou une recette préétablis, soient conçues de manière à être adaptées aux conditions et aux problèmes nationaux particuliers, bref qu'elles résultent du « génie national ».

En dernière analyse, si l'on veut faire avancer le respect des obligations contributives, il faut que le régime de pension commence par inspirer confiance. Aucune dose de surveillance policière ne peut forcer à cotiser une population déterminée à frauder. De plus, il est plus aisé et moins onéreux de recouvrer des cotisations auprès d'une population qui reconnaît les avantages de la protection qu'auprès d'une population qui n'a confiance, ni en la capacité, ni en l'engagement de l'Etat à tenir ses promesses. Gagner la confiance du public est au cœur du travail d'un administrateur. Quand les cotisations sont recouvrées par un organisme tiers, la réussite des deux institutions est interdépendante, ce qui fait de leur coopération un domaine auquel les administrateurs doivent s'intéresser fortement et dans lequel ils doivent assumer un rôle moteur.

---

<sup>31</sup> Il peut s'agir, par exemple, d'un renforcement de la surveillance et des inspections, de campagnes d'information du public soulignant l'importance de remplir ses obligations contributives et les conséquences sociales d'un non-respect de ces obligations ou encore d'un seuil minimal de cotisation pour tous les travailleurs, quel que soit le montant de leur salaire déclaré.

### Points-clés du chapitre 11

- Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, il est urgent de parvenir à une meilleure application de la législation visant le recouvrement des cotisations. Il s'agit là d'un sujet de grande importance pour un conseil d'administration, même si c'est un organisme tiers qui est chargé du recouvrement ; le conseil d'administration a un rôle essentiel à jouer pour sensibiliser la société à cette question.
- Un principe d'action essentiel est de faciliter le respect des obligations contributives, puis, en cas de mauvaise exécution, de prendre des mesures rapides et directes.
- Il importe également de modifier la perception du public, pour que les gens comprennent que ne pas verser de cotisations aura ultérieurement un effet direct sur le montant de leurs prestations. En même temps, il faut faire comprendre aux employeurs qu'une entreprise ne saurait se déclarer citoyenne si elle ne paie pas ses cotisations.
- Une stratégie d'ensemble (démarche multidisciplinaire) a bien plus de chances de réussir qu'une stratégie axée sur quelques points seulement. Citons, parmi les éléments importants d'une telle démarche : l'exploitation des moyens qui existent déjà (subordonner l'accès à d'autres dispositifs ou prestations publics au respect des obligations contributives), le partage d'informations entre organismes publics, le lancement de campagnes d'information ou encore l'augmentation des crédits dévolus à la rémunération des inspecteurs, à leur formation, aux vérifications sur place, aux procédures d'exécution légale et aux poursuites.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Si vous voulez approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui peuvent vous aider :

Barrand P., S. Ross, et G. Harrison. 2004. « Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections » (« Intégrer une adminis-

- tration unifiée des recettes pour le recouvrement des impôts et des cotisations sociales »), Document de travail du FMI, décembre 2004, Washington, D.C., FMI.
- Fultz, E. et T. Stanovnik (dir.). 2004. *Le recouvrement des cotisations d'assurance pension : tendances, questions et problèmes en Europe centrale et orientale*. Genève, BIT.
- Gillion, C. et coll. 2000. *Social security pensions - development and reform (Régimes de retraite de la sécurité sociale - évolution et réforme: Résumé disponible en français)*, Genève, BIT. Chapitre 10.
- BIT. 1998b. *Administration of Social Security (L'administration de la sécurité sociale)*, Social Security Manual 2 (Manuel de sécurité sociale 2), Genève, BIT. pp. 89–101.
- McGillivray, W. 2001. « L'évasion des cotisations : conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 54, n° 4.
- Stanovnik, T. 2004. « Le respect des règles en matière de cotisations dans les pays d'Europe centrale et orientale: quelques questions pertinentes », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 4.



# LE PLACEMENT DES FONDS DE LA SECURITE SOCIALE

## INTRODUCTION

Même si les régimes de sécurité sociale du premier pilier sont surtout financés par répartition, de plus en plus, ils disposent de fonds à placer. Il peut tout simplement s'agir de fonds de trésorerie à court terme, conservés pour pouvoir maintenir l'institution à flot au cas où quelque crise viendrait interrompre le flux des recettes de cotisations. D'autres régimes sont, en partie, financés par capitalisation et dotés de capitaux considérables en vue d'atténuer les tensions démographiques dans l'avenir. Par exemple, en Slovénie, 1,9 % des recettes proviennent du fonds de placement (*Kapitalska Druzha*), créé avec une partie du produit de la privatisation des entreprises publiques. En Pologne, il existe un fonds de réserve des retraites qui, actuellement, ne fournit qu'une partie infime du montant total des recettes de l'assurance pension du premier pilier, mais qui devrait croître jusqu'à atteindre environ 40 % du PIB d'ici 2050<sup>32</sup>.

L'Amérique du Nord fournit deux exemples d'un financement partiel par capitalisation bien plus élevé. Le Régime de pensions du Canada (RPC) suit une approche dite de « financement par création continue ». Les taux de cotisation fixés pour 2001 à 2020 sont supérieurs à ce qui serait nécessaire pour assurer le versement

---

<sup>32</sup> BIT, *Statistical Trends in Social Protection Coverage and Public Social Protection Expenditure in Poland*, p. 136 (uniquement disponible en anglais) : examen actuel des dépenses et de la performance de la protection sociale. Adresse Internet : [www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/protection/socfas/publ/country.htm](http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/protection/socfas/publ/country.htm).

des prestations à payer au cours de cette période. L'excédent de recette est viré à un Office d'investissement. L'objectif est de constituer une réserve assez importante au fil du temps pour pouvoir contribuer à servir les prestations au fur et à mesure du vieillissement de la population, sans pour autant augmenter les montants de cotisations. Les Etats-Unis offrent un second exemple de financement partiel par capitalisation, quant à lui très controversé à l'heure actuelle. Même si la sécurité sociale américaine est largement financée par répartition, les Amendements sur la sécurité sociale de 1982 ont mis en place une stratégie similaire à celle que poursuit le Canada. Les taux de cotisation ont été fixés de manière à ce que le fonds de financement de la sécurité sociale (Social Security Trust Fund) reçoive un montant de recettes de prélèvements obligatoires supérieur au montant total des prestations servies. L'excédent est placé sous forme d'obligations du Trésor émises à cette fin ; ce montant est, effectivement, emprunté par le Trésor et devra être remboursé au moment où la génération du baby-boom va commencer à partir en retraite. La valeur de ces obligations atteignait 1,5 billions de dollars des Etats-Unis, début 2004, capital qui rapporte plus de 80 milliards de dollars d'intérêts au fonds de financement. Toutefois, ces réserves ne représentent qu'un faible pourcentage du montant des prestations qu'il faudra servir dans l'avenir<sup>33</sup>.

## GERER LES PLACEMENTS

Pour que les placements de sécurité sociale remplissent les objectifs assignés, ils doivent être gérés de manière prudente et responsable. L'Association internationale de la sécurité sociale a récemment publié, en la matière, des lignes directrices, mises au point par un comité de praticiens. Ainsi qu'ils l'ont souligné :

«... le placement de ces fonds peut contribuer de façon importante à assurer la viabilité financière de[s] régimes de sécurité sociale. Ils ont aussi montré les risques de l'opération, les placements imprudents ou malheureux pouvant entraîner une érosion des fonds (rendement négatif en termes réels), voire des pertes sèches. » (AISS. 2004. p. 1)

---

<sup>33</sup> Voir à [www.ssa.gov/qa.htm](http://www.ssa.gov/qa.htm), sur le site Web de la SSA.

Pour le présent chapitre, on a beaucoup puisé dans les textes de l'AISS pour décrire la manière dont les organes de placement devraient être institués et dirigés, les conseils d'experts dont ils ont besoin, la définition d'objectifs de placement et la mesure et le compte rendu des performances. Il existe toutefois des variations considérables d'un pays à l'autre en termes de marchés des capitaux, de cadres juridiques et d'autorités de contrôle. Il en résulte que, même si les principes fondamentaux demeurent les mêmes, leur application doit varier.

## STRUCTURES DE GESTION

Quand il s'agit de politiques de placement, il faut distinguer d'emblée entre les pays où l'institution administrant le régime de sécurité sociale est également responsable du placement des réserves et ceux où une institution distincte et généralement autonome, remplit cette fonction. Dans les deux cas, les responsabilités inhérentes à l'institution doivent être spécifiées et les objectifs de celle-ci doivent être clairs. Quand l'institution de placement est un organisme distinct, son propre statut juridique et sa relation avec l'institution de sécurité sociale doivent également être définis.

Avoir une institution de placement distincte peut contribuer à réduire les risques d'ingérence politique, réelle ou supposée. D'un autre côté, dans une démocratie, où tout un éventail d'intérêts est représenté dans le système politique, il se peut que celui-ci constitue la meilleure garantie du système de sécurité sociale et de ses placements. Et soustraire les placements de la sécurité sociale à la surveillance et au contrôle du pouvoir politique pourrait entraîner d'autres sortes de problèmes. Dans ce chapitre, on désigne l'organe de placement par l'expression « branche placement », qu'il s'agisse d'une institution distincte ou d'un service de l'institution mère.

Quelle que soit la structure, la branche placement devrait avoir un comité responsable de la définition de la politique et de la stratégie de placement et ensuite du contrôle de leur mise en œuvre. Ce comité devrait faire rapport au conseil d'administration de l'institution mère. Dans certains cas, le président du conseil d'administration présidera également le comité des placements et il se peut que le directeur général siège, lui aussi, au comité. Le reste du comité est habituellement composé, pour partie, d'administrateurs et, pour partie, d'experts de l'extérieur dotés des compétences et de l'expérience appropriées.

Il faudrait, d'une manière générale, qu'il existe des critères minimaux pour pouvoir être membre du comité. Le processus de sélection devrait être conçu pour le

garantir et assurer un haut degré d'intégrité et de professionnalisme dans la manière dont la branche placement est gérée. Toutes les déclarations du chapitre 4 au sujet des conflits d'intérêts sont également valables ici, davantage même, étant donné les montants en jeu.

Comme il faut que le comité fasse régulièrement rapport au conseil d'administration de l'institution mère, tous les administrateurs devraient recevoir une certaine formation sur les placements. Il se peut bien que les administrateurs siégeant également au comité des placements aient besoin d'une formation supplémentaire et plus approfondie. On peut proposer un critère de référence : le conseil d'administration dans son ensemble doit avoir assez de connaissances et de compétences pour comprendre un énoncé des principes de placement et poser des questions à son sujet, tandis que le comité des placements doit en savoir assez pour pouvoir rédiger ce document, avec le concours de ses conseillers, et se faire une opinion, en toute connaissance de cause, sur une définition des « préceptes en matière de placement ».

#### Objectifs de placement

Les deux objectifs fondamentaux qui devraient être visés dans le placement des fonds des régimes de sécurité sociale sont :

- (i) *la sécurité* : les placements devraient aider le régime à remplir ses engagements de la façon la plus économique ;
- (ii) *le rendement* : les placements devraient avoir un rendement aussi élevé que possible dans les limites du risque acceptable.

On devrait, dans les opérations de placement des fonds des régimes de sécurité sociale, s'attacher à concilier au mieux ces deux objectifs.

Source : AISS. 2004. p. 7.

Dans le cas des fonds de trésorerie, qui ont pour objet de rendre régulier le flux de trésorerie de l'institution de sécurité sociale, il faut aussi garder un œil sur la *liquidité* (mesure de la capacité du régime à vendre rapidement et avec profit les éléments d'actif qu'il détient pour faire face à ses obligations vis-à-vis de ses bénéficiaires). Dans ce cas, ce serait commettre une erreur que d'immobiliser ces réserves dans des actifs fonciers qui pourraient s'avérer très lucratifs dans 10 ans, mais ne pourraient être revendus qu'à perte d'ici là. La démarche et la stratégie de placement devraient être

intégrées à celles du régime de sécurité sociale et concorder / être cohérents avec ses objectifs, qu'ils soient de court, moyen ou long terme. Les points à considérer sont les engagements du régime tels que les définit la loi, les prévisions concernant les flux de trésorerie futurs du régime et le caractère approprié de différents types de placement au regard des objectifs de placement.

## DEFINIR UNE POLITIQUE ET UNE STRATEGIE DE PLACEMENT

Pour définir sa politique de placement, un organisme de placement devrait adopter les mêmes principes qu'une personne « raisonnablement prudente ». Cette politique doit comprendre des règles appropriées en ce qui concerne la répartition de l'actif, tant entre titres qu'entre types de placements différents. Elle devrait s'appuyer sur les éléments suivants :

- gestion des risques,
- diversification et dispersion des placements (tant entre différentes catégories d'actifs qu'entre différents titres au sein de chaque catégorie),
- congruence actifs-passifs (considérée dans le temps et compte tenu du degré de maturité du régime),
- congruence des monnaies,
- mesure et suivi des performances.

### Principes de placement

L'une des meilleures manières de s'assurer que la politique et la stratégie de placement sont parfaitement au point et que toutes les considérations légitimes (et elles seules) ont été prises en compte, consiste à les mettre clairement par écrit, dans un document rendu public. Les lignes directrices de l'AISS suggèrent de procéder à un réexamen de la politique de placement au moins tous les trois ans, tandis que la stratégie qui en découle devrait être révisée plus fréquemment, peut-être une fois par an.

Un bon exemple de document de ce type émane de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (RPC). (voir « Pour en savoir plus sur ces questions » en fin de chapitre).

Cet énoncé des principes de placement comprend, entre autres, une liste de « préceptes en matière de placement » approuvée par l'Office d'investissement du RPC. Pour citer le document lui-même, ces préceptes « fournissent un cadre pour évaluer les questions de gestion du portefeuille et prendre des décisions éclairées dans une optique globale et cohérente ». En voici quelques-unes que nous avons sélectionnées, mais cela vaudrait la peine que les membres des comités des placements en consultent la liste intégrale, sur le site Web du RPC et voient avec quels points ils sont en accord ou en désaccord, à titre d'exercice d'autoformation.

- Le principal risque pour les intéressés est que les dispositions actuelles du RPC ne soient pas viables à l'avenir (compte tenu du fait que le rendement des placements est un des nombreux facteurs qui contribueront, de manière positive ou négative, à la viabilité).
- Des placements importants dans un même titre ou une même catégorie d'actif se traduisent généralement par des rendements plus faibles.
- Les marchés fixent avec beaucoup d'efficacité le prix des titres les uns par rapport aux autres, mais ils ne sont pas parfaitement efficaces à cause des coûts d'information et d'exécution.
- Dans l'ensemble, l'orientation des marchés est assez prévisible à long terme, mais elle est quasiment aléatoire à court terme.
- Bien qu'un avantage structurel (p. ex., liquidité, taille, horizon de placement) puisse s'avérer utile, les investisseurs doivent posséder des compétences pour améliorer la valeur des placements grâce à une gestion active ou tactique.
- Parce que les investisseurs redoutent les risques, ils s'attendent à une prime en contrepartie de ceux qu'ils assument et ils s'attendent à ce que cette prime soit d'autant plus élevée qu'ils prennent plus de risques.
- Les coûts afférents au portefeuille sont plus prévisibles que les risques liés au portefeuille ; ces derniers sont plus prévisibles que le rendement.
- Les contraintes n'augmentent jamais le rendement corrigé du risque prévu.

Tous les gestionnaires ou les conseillers en placements ne seront pas forcément d'accord avec tous les points de cette liste, mais se servir de cette liste (ou d'une liste similaire) comme cadre de discussion peut aider à repérer les divergences d'opinion et leurs conséquences éventuelles sur la stratégie de placement adoptée.

## DES COMPTES A RENDRE

La branche placement a des comptes à rendre aux bénéficiaires et aux autres « parties intéressées » du régime de sécurité sociale. Un moyen de s'assurer qu'elle s'y conforme consiste à imposer le principe du « devoir de diligence ». Explication :

« Dans l'exercice de ses attributions ou l'accomplissement de sa tâche, tout membre du conseil d'administration doit, selon ce critère, agir honnêtement et de bonne foi, en vue de servir au mieux les intérêts du régime de sécurité sociale et ceux des personnes protégées. Il doit faire preuve de la diligence, du soin et de la compétence dont ferait preuve dans une situation analogue une personne prudente (principes de prudence). » (AISS. 2004. p. 4)

Les « principes de prudence » font référence aux :

« ... principes et règles de comportement individuel selon lesquels une personne doit faire preuve, dans l'accomplissement de sa tâche, de la diligence, du soin et de la compétence dont une personne raisonnablement prudente ferait preuve dans une situation comparable. » (AISS. 2004. p. 8)

De plus, on attend de quiconque possède des connaissances professionnelles particulières ou une connaissance spéciale des affaires qu'il les applique dans l'accomplissement de sa tâche. Cette obligation serait englobée sous le principe de « l'expert prudent », principe qui va un peu plus loin que le simple principe de prudence :

« De la même manière, on parle de « l'expert prudent », chez qui doivent s'allier une authentique expertise et le respect des principes de prudence. » (AISS. 2004. p. 14)

Quelque expert et bien formé que soit le comité des placements, il est peu probable que ses membres aient une connaissance spécialisée de tous les divers aspects du placement. Même si c'est le cas, avoir des gens de l'extérieur qui apportent un autre point de vue sera souvent utile. Le comité devrait donc avoir autorité pour obtenir des conseils de placement de l'extérieur ou pour engager des professionnels afin qu'ils exécutent certaines tâches. L'adjudication de ce type de contrats devrait se faire par le biais d'appels d'offre publics, distinct pour chaque domaine d'expertise. Il faut procéder à une révision régulière de ces contrats et en faire l'objet d'un nouvel appel d'offres au bout d'un nombre déterminé d'années.

Le travail quotidien de gestion de placement peut être effectué dans l'institution par des salariés directs de la branche placement ou bien en-dehors de l'institution par des gestionnaires de placement indépendants. Il peut s'agir de sociétés locales, de gestionnaires associés à une institution internationale de placement ou d'une combinaison des deux. Ces gestionnaires devront être soumis à une surveillance constante, au moyen de rapports présentés lors des réunions du comité des placements, rapports ne se contentant pas d'annoncer les résultats obtenus, mais garantissant également que ces gestionnaires suivent les objectifs et la stratégie de placement définis par le conseil d'administration. Il faut également surveiller les coûts, ce qui comprend à la fois les frais de gestion directs et les « coûts de transaction » implicites, comme les commissions touchées sur l'achat et la revente de titres. Ces commissions peuvent atteindre un montant équivalent à celui des frais directs et peuvent inciter les gestionnaires de placement à « brasser » (acheter et revendre sans nécessité) le portefeuille de placement. Au Royaume-Uni, les gestionnaires de placements ont volontairement adopté un « code de communication des fonds de pension », en vertu duquel ils communiquent le total des coûts de placement et leurs composantes et indiquent combien chaque fonds de pension rapporte. Les administrateurs pourraient avoir intérêt à envisager de soumettre leurs propres gestionnaires de placements à un code similaire.

Si la branche placement est indépendante de l'institution de sécurité sociale, elle aura aussi besoin d'un auditeur (qui pourrait être le même que celui qui audite les activités principales de l'institution), voire d'un actuaire.

Il faudra également qu'il existe un *dépositaire* des titres de placement, c'est-à-dire un agent qui a la garde physique des documents ou des certificats prouvant que l'institution possède tels ou tels titres. Il peut s'agir d'un organisme public, comme la banque centrale ou le ministère des finances, ou d'une société indépendante, comme une grande banque internationale. Si le dépositaire est une entité indépendante, l'adjudication du contrat devrait se faire selon une procédure officielle et le candidat retenu devrait être obligé de soumissionner de nouveau à intervalles réguliers pour pouvoir réobtenir ce marché. Il est essentiel que les éléments d'actif de l'institution de sécurité sociale dont il est dépositaire demeurent juridiquement distincts de tous ses autres éléments d'actif. Enfin, le dépositaire ne devrait pas être autorisé à confier des éléments d'actif de l'institution à une tierce partie.

## LES MECANISMES DE CONTROLE

La branche placement est au service du client et non l'inverse. Dans ce cas-ci, le « client » est l'institution mère pour le compte de laquelle la branche place des fonds. Toute inefficience, tous coûts administratifs excessifs et tout manque de transparence dans les activités de la branche placement rejailliront sur l'efficacité du conseil d'administration et entacheront sa réputation, tout autant que si ces problèmes émanaient de l'institution mère elle-même.

On devrait donc s'attendre à ce que la branche placement soit soumise à des contrôles et à des normes aussi rigoureux que ceux qui s'appliquent à l'institution mère : au comité des placements de s'en porter garant et d'en rendre compte.

Des états financiers complets devraient être publiés chaque année et des documents essentiels comme les définitions de politique et de stratégie d'investissement devraient également être aisément disponibles. En revanche, tout ce qui pourrait porter préjudice à une opération en cours ou compromettre l'exécution des obligations de l'institution de placement ne devrait être divulgué qu'après-coup.

## RESTRICTIONS SUR LES PLACEMENTS

La décision de placement la plus importante ne consiste pas à décider d'acheter des actions de la société A ou de la société B, mais quel montant allouer à chaque catégorie particulière d'actif, comme les actions (titres participatifs), les obligations ou les biens immobiliers. Dans un régime en partie financé par capitalisation ou même ne serait-ce que disposant d'une réserve de liquidité considérable, on peut s'attendre à ce que le montant total des fonds augmente rapidement, jusqu'à occuper une place considérable dans l'offre de capital sur le marché financier national. Les autorités financières nationales (ministère des finances ou banque centrale) s'intéresseront donc forcément à ces fonds, à cause des répercussions sur l'économie. Il y a là un compromis à trouver, compromis qui a fait l'objet de débats détaillés au niveau international. Citons les lignes directrices de l'AISS :

« Dans de nombreux pays, les fonds des régimes de sécurité sociale représentent une partie importante de l'offre de capitaux. Il convient donc de tenir compte, dans le placement de ces fonds, de certains objectifs nationaux à long terme auxquels une politique et une stratégie entièrement axées sur la maximisation

du rendement pourraient ne pas faire la place voulue. Il ne faut pas oublier à cet égard que la viabilité des régimes de sécurité sociale dépend en dernière analyse de la croissance économique nationale.

S'il est juste que les vues des autorités financières nationales soient prises en compte dans la politique et la stratégie de placement, ces autorités ne devraient pas intervenir dans l'application de celles-ci, et encore moins être en mesure de dicter à l'organisme gestionnaire du régime de sécurité sociale ou à l'institution de placement les placements *précis* [nos italiques] à effectuer. » (AISS, 2004, p. 9)

Autrement dit, les placements ne sont pas réalisés pour apporter du capital neuf aux marchés financiers, même s'ils peuvent avoir indirectement cet effet. Ils sont plutôt confiés à la garde de l'institution afin de financer les prestations futures et maintenir la stabilité du système de sécurité sociale.

Dans les actions de quelle société ou dans quelles obligations investir précisément ? C'est la question qui se pose une fois que la première décision concernant la « répartition de l'actif » a été prise. Les lignes directrices de l'AISS déconseillent fortement aux institutions de sécurité sociale de se laisser dicter leur choix de répartition de l'actif par un tiers extérieur, comme le gouvernement. Elles mettent en particulier l'accent sur le fait que la détermination, par le gouvernement, d'un montant minimum à placer obligatoirement en instruments de la dette publique, ne constitue pas une bonne idée. Comme ce document l'explique, « Les fonds des régimes de sécurité sociale ne devraient pas pouvoir être utilisés par l'Etat pour financer le déficit budgétaire et la dette ». (AISS, 2004, p. 9).

Au lieu de cela, le comité des placements devrait, en établissant sa stratégie de placement, déterminer par lui-même les fourchettes que la prudence impose d'allouer à chacune des différentes catégories de placement. Les bornes supérieures doivent être fixées en référence aux règles prudentielles, c'est-à-dire les règles favorisant la sécurité financière, et accompagnées d'une disposition n'autorisant à dépasser ces plafonds que dans des circonstances exceptionnelles.

C'est également une bonne pratique que de plafonner la part de la valeur marchande totale de l'actif que l'institution qui investit peut placer dans un secteur particulier d'activité ou une entreprise, toutes formes de placement confondues. Certains types de placement peuvent être limités ou totalement interdits : par exemple, les prêts sans garanties suffisantes ou assortis de conditions qui ne seraient jamais acceptées sur le marché, les actions non cotées ou encore les placements qui font courir un risque important de conflits d'intérêts.

Les institutions de sécurité sociale sont souvent confrontées à la question de savoir s'il leur faut investir à l'étranger. Une telle démarche peut être inévitable quand les marchés financiers nationaux sont de taille modeste et/ou sous-développés : autrement, la masse des réserves de l'institution de sécurité sociale risquerait tout simplement de submerger ces marchés en l'espace de quelques années. Toutefois, il est indispensable d'avoir des règles strictes en matière de *qualité* des placements effectués à l'étranger, tout simplement parce que l'éloignement en rend le suivi nettement plus difficile. Il faut également tenir compte du risque de change et le comité des placements pourrait bien avoir besoin d'en discuter avec la banque centrale ou d'autres autorités financières avant d'élaborer sa stratégie de placement à l'étranger.

Il se peut aussi que se présente la question des placements sous forme de produits financiers dits dérivés, comme les swaps et les options ou encore les fonds de couverture. Ces produits peuvent être extrêmement complexes et font fortement appel à l'endettement. Un grand nombre d'entités publiques, par exemple de conseils de comté, aux Etats-Unis, ont, par le passé, essuyé des pertes massives à cause de tels placements. Selon un bon principe de base, il ne faut pas investir dans quelque chose qu'on ne comprend pas. Toute institution qui place de l'argent dans ce type d'instruments doit *absolument* avoir une structure de gestion des risques appropriée (traitée au chapitre 7) et exercer une surveillance très stricte.

## UTILITE SOCIALE ET ECONOMIQUE DES PLACEMENTS

Les administrateurs peuvent se trouver confrontés à la question difficile et politiquement sensible de savoir s'il faut investir dans des projets ayant une utilité sociale et économique : par exemple, des entreprises publiques, des prêts aux étudiants, des logements à loyer modéré, des maisons de retraite, des établissements de santé, le tourisme ou l'amélioration des ressources humaines. Selon les lignes directrices de l'AISS :

- on peut tenir compte de l'utilité sociale et économique d'un placement pour décider de le réaliser, *mais*
- ces considérations devraient être subordonnées aux priorités que constituent la sécurité et la rentabilité, et
- il doit exister des critères clairs pour déterminer dans quelles circonstances et dans quelle mesure ces considérations secondaires seront prises en compte.

Investir dans un projet ayant une importance sociale ou économique, même s'il doit rapporter des rendements inférieurs à ceux du marché, signifie que les cotisants ou les bénéficiaires vont subventionner ce projet social. Excepté dans le cas exceptionnel où ils en expriment clairement le désir à travers un processus démocratique, cela ne devrait pas se produire. Au lieu de cela, le placement devrait être structuré de manière à ce que l'Etat le subventionne, par exemple en versant à la branche placement la différence entre le taux de rendement du marché et le taux de rendement effectivement obtenu. Pour citer les lignes directrices de l'AISS :

« Dans de nombreux pays, les investissements effectués dans des opérations de ce genre peuvent beaucoup concourir à promouvoir la croissance nationale à long terme, sans que leur rendement financier reflète toujours bien le rendement indirect qu'ils ont ainsi. Par leur effet sur la croissance économique nationale à long terme, ils peuvent ainsi avoir pour résultat de consolider la situation financière des régimes de sécurité sociale, en amenant un accroissement du nombre des adhérents, une progression des rémunérations servant d'assiette aux cotisations et une augmentation du rendement des autres placements du régime. » (AISS. 2004. p. 7)

De tels placements requerront un suivi très étroit de la part de l'institution de sécurité sociale. Pour citer l'AISS :

« Il convient de suivre en permanence l'évolution des investissements effectués pour des raisons d'utilité économique et sociale. Pour cela, les régimes de sécurité sociale devraient demander à avoir un représentant dans les instances de direction des opérations financées lorsque leur investissement est important. » (AISS. 2004. pp. 7-8)

## EVALUER L'ACTIF ET MESURER LA PERFORMANCE

L'évaluation des éléments d'actif devrait être conforme aux normes comptables, nationales ou internationales, et devrait être publiée dans le rapport annuel de la branche placement. Ce rapport doit aussi comprendre une analyse régulière de chaque catégorie de placement, qui mette en lumière les taux de rendement. Il existe des normes internationales pour cette « mesure de la performance », normes qui devraient s'appliquer, sauf raison particulière contraire. (Voir « Pour en savoir plus sur ces questions » en fin de chapitre.)

Les gestionnaires de placements ainsi que les firmes spécialisées qui effectuent les mesures de performance ont tendance à se concentrer sur les comparaisons, d'une part, entre les résultats des différents gestionnaires et, d'autre part, entre les résultats de chaque gestionnaire et ceux du marché. De telles comparaisons peuvent démontrer l'habileté (ou la chance) du gestionnaire, mais elles n'indiquent en rien si les objectifs de la politique de placement, eux, sont atteints. L'évaluation des résultats des placements de la sécurité sociale doit donc comprendre une comparaison avec les taux de rendement cibles et des critères de référence appropriés. Ces derniers devraient généralement être liés aux hypothèses effectuées par l'actuaire et par le gouvernement dans leurs projections des obligations futures du régime de sécurité sociale.

Il faut que le comité des placements discute régulièrement de ces analyses de la performance et considère si la politique et la stratégie de placement ont besoin d'être modifiées. Il n'est habituellement pas judicieux de procéder à des changements fréquents, mais la surveillance et la mise à jour périodique sont toutes deux essentielles. L'analyse de la performance devrait également être publiée.

Dernier point (à côté duquel sont passé beaucoup d'investisseurs dans le monde ces toutes dernières années) : le « rendement » de l'actif n'est pas autre chose qu'un chiffre. A moins que vous ne tiriez des revenus de vos actifs ou que vous ne les vendiez à un moment particulier, ces rendements ne représentent pas une encaisse à la banque. Si vous avez acheté un titre à 100 et que vous le revendez à présent à 50, le fait qu'il ait valu à un moment 140 n'est d'aucun intérêt.

#### Points-clés du chapitre 12

- Même si presque tous les régimes de sécurité sociale du premier pilier sont financés par répartition, ils ont, de plus en plus, des fonds à placer.
- Le placement des fonds de réserve a deux objectifs primordiaux : aider les régimes de sécurité sociale à remplir leurs engagements d'une manière économique et obtenir les meilleurs rendements possibles, dans la limite des risques acceptables. La liquidité peut également constituer une exigence importante.
- Une politique et une stratégie de placement devraient être définies, en tenant compte de la gestion des risques et de l'impératif de diversification. Elles devraient être consignées par écrit dans une définition des principes de placement.

- Même si les autorités financières ont toutes les chances de s'intéresser à leur politique de placement, les fonds des régimes de sécurité sociale ne sont pas là pour injecter des capitaux neufs aux marchés financiers ; ils ont été confiés à ces régimes en vue d'assurer le versement de prestations aux futurs pensionnés.
- Le principe du « devoir de diligence » devrait s'imposer aux personnes qui ont la responsabilité d'effectuer les placements, en les obligeant à agir avec probité et bonne foi et à exercer la diligence, le zèle et le savoir-faire d'une personne prudente (principe dit de la « personne prudente »).
- On devrait attendre du comité des placements qu'il surveille et rende compte des contrôles et des normes et qu'il publie des états financiers complets chaque année. Les coûts de placement, tant les frais rendus publics que les coûts dissimulés, devraient être surveillés.
- La décision de placement la plus importante concerne la « répartition de l'actif », c'est-à-dire la proportion du montant total des fonds qui doit être allouée à chaque catégorie de placement ainsi qu'aux placements nationaux, par opposition aux placements à l'étranger. Il est logique que les autorités financières s'intéressent à cette répartition, mais l'institution devrait décider elle-même des différentes fourchettes à l'intérieur desquelles le montant consacré à chacun des divers types d'actif doit se situer.
- Si l'on désire réaliser des placements ayant une utilité sociale et économique, ces considérations devraient être subordonnées aux objectifs primordiaux que sont la sécurité et la rentabilité ; il devrait exister des critères clairs pour déterminer quels placements effectuer.
- Tous les actifs devraient faire l'objet d'une évaluation régulière, en conformité avec les principes internationaux, et leur performance devrait être tout aussi régulièrement mesurée. La performance relative du gestionnaire des fonds du régime par rapport aux autres gestionnaires de fonds est toutefois moins importante que sa performance absolue, eu égard aux obligations que ces fonds sont destinés à remplir.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Pour approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui peuvent vous y aider :

Office d'investissement du Régime de pensions du Canada. Adresse Internet : [www.cppib.ca](http://www.cppib.ca).

Cichon Michael, Wolfgang Scholz et coll. 2004. *Financing Social Protection (Le financement de la protection sociale)*, Genève, BIT/AISS. Chapitre 6.

Association internationale de la sécurité sociale (AISS). 2004. *Principes directeurs pour le placement des fonds des régimes de sécurité sociale*, Groupe d'étude sur l'investissement des fonds de la sécurité sociale, Texte préparé pour la réunion de Porto, Portugal, 1<sup>er</sup> et 2 avril 2004.

Investment Management Association (IMA). 2002. *Pension Fund Disclosure Code (Code de communication des fonds de pension)*. Adresse Internet : [www.investmentuk.org/news/standards/pfdc2.pdf](http://www.investmentuk.org/news/standards/pfdc2.pdf).



# PLANIFIER POUR L'AVENIR

## INTRODUCTION

Les régimes de sécurité sociale ont un impact important sur l'économie d'un pays et le bien-être de sa population. Dans le cas des régimes de pension, les droits s'accumulent et les prestations sont servies sur de très longues périodes : depuis le début de la carrière professionnelle d'une personne jusqu'à son décès ou celui de ses survivants, ce qui peut signifier un intervalle de 60, 70 ans ou plus. C'est une durée bien supérieure à celles qui sont affectées par la plupart des autres domaines d'action des pouvoirs publics. De surcroît, les régimes de sécurité sociale affectent les gens à différents moments de leur carrière professionnelle et les événements qui surviennent dans le cadre d'un régime ont souvent des répercussions en cascade sur d'autres régimes. Tous ces arguments plaident en faveur de la planification, laquelle est :

- *à long terme* : elle embrasse du regard la durée de vie totale des personnes concernées,
- *globale* : elle englobe dans une seule perspective l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

Pourtant, dans la plupart des domaines des politiques publiques, les dirigeants des démocraties ont tendance à penser et à agir à relativement court terme, concevant des lois qui leur valent l'appui d'une coalition de personnes attentives à leurs actions. La sécurité sociale, et notamment les pensions, sont mal adaptées à une politique à si courte vue. Ces régimes exigent une tout autre démarche, où l'on prévoit et règle les problèmes très longtemps à l'avance. Cette démarche est indispensable si l'on veut

éviter les crises et garantir que les régimes sont capables de remplir leurs obligations envers les personnes qui comptent sur eux.

Obtenir l'appui de l'opinion pour régler des problèmes avant qu'ils ne surviennent est toujours difficile. Cela se trouve facilité quand l'étendue du problème est quantifiée et, point très important, quand les personnes qui trouveront les solutions nécessaires douloureuses à court terme ont été sensibilisées aux coûts de l'inaction. Si l'on veut les sensibiliser aux problèmes et aux coûts, il faut disposer de projections périodiques à long terme sur le financement du régime.

**Selon l'article 71 de la Convention 102 de l'OIT**

« L'(Etat) membre doit assumer une responsabilité générale en ce qui concerne le service des prestations attribuées en application de la présente convention et prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre ce but ; il doit, s'il y a lieu, s'assurer que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier sont établis périodiquement et en tout cas préalablement à toute modification des prestations, du taux des cotisations d'assurance ou des impôts affectés à la couverture des éventualités en question. »

Même si des problèmes démographiques se profilent à l'horizon de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, seuls quelques-uns d'entre eux ont produit des modèles de projection à long terme des coûts et des prestations de sécurité sociale futurs. De plus, dans ces pays, il est rare que quelqu'un soit mandaté pour examiner l'ensemble des régimes dans une perspective globale, en observant comment chacun d'eux s'ajuste à l'ensemble et quels groupes de population ne sont pas couverts ou insuffisamment couverts. Or, une telle vision globale peut s'avérer extrêmement importante pour l'étendue de la protection et les dépenses futures<sup>34</sup>.

Le présent chapitre est axé sur l'évaluation actuarielle des régimes de sécurité sociale du premier pilier, à prestations définies. Dans le cas des régimes du second pilier « purement » à cotisations définies, il n'est pas besoin de procéder à une éva-

<sup>34</sup> Par exemple, un relèvement de l'âge de la retraite peut, à moins d'une augmentation des possibilités d'emploi pour les travailleurs plus âgés, entraîner une hausse des dépenses d'allocation de chômage et de pension d'invalidité.

luation actuarielle pour savoir s'ils remplissent leurs engagements, puisque, par définition, seuls les montants d'argent qui entrent font l'objet d'un engagement, pas le montant de prestation qui sera servi au final. Toutefois, si un régime a été fondé selon l'hypothèse qu'il assurerait un certain taux de remplacement (comme c'est généralement le cas), alors, des projections à long terme demeurent nécessaires pour estimer si le taux de cotisation en vigueur suffit à cet effet. Les régimes à cotisations définies notionnelles, comme en Pologne ou en Lettonie, réclament également des calculs actuariels, puisqu'ils sont financés par répartition et que le montant des prestations est fixé en partie sur la base de l'espérance de vie estimée des différentes cohortes à l'âge de la retraite<sup>35</sup>.

#### Exemples de capacité de planification à long terme dans la région :

En Lettonie, le Ministère des affaires sociales a établi un modèle pour réaliser des projections à long terme dans le domaine de la sécurité sociale, avec l'aide d'une équipe de l'Agence suédoise de la sécurité sociale. Grâce à ce modèle, on peut estimer l'effet global des mutations démographiques sur les prestations de sécurité sociale. Ce modèle produit des projections pour un siècle, soit la durée de l'évolution d'un régime de pension, « du berceau à la tombe ». Il englobe toutes les prestations de sécurité sociale, même s'il est le plus détaillé et le plus précis dans le domaine des pensions. Pour établir des estimations concernant l'espérance de vie, le ministère organise un séminaire annuel avec des experts démographes et actuaires et publie des tables de mortalité tirées des informations recueillies.

En Pologne, le gouvernement a élaboré un modèle à long terme, ébauché lors d'un séminaire de formation au centre de l'OIT de Turin, puis poursuivi en coopération étroite avec celui-ci. Désormais, l'Institut sur l'économie de marché de Gdansk héberge et fait fonctionner ce modèle. Il est mis à jour annuellement et des rapports contenant ses évaluations paraissent régulièrement.

<sup>35</sup>

De la même manière, en Suède, le mécanisme d'équilibrage automatique en place pour le régime à cotisations définies notionnelles rend les évaluations actuarielles moins nécessaires pour assurer un financement sûr. Toutefois, un suivi constant du montant des prestations futures est nécessaire pour garantir qu'il ne descendra pas en-dessous d'un niveau acceptable : aucun mécanisme d'équilibrage automatique n'a été conçu à cet effet.

En Bulgarie, l'Institut national de sécurité sociale a établi deux modèles (l'un à court terme et l'autre à long terme) avec l'appui du BIT, de l'Administration de la sécurité sociale (SSA) et de l'Académie nationale de sécurité sociale (NSSI) américaines. Les actuaires de la NSSI ont produit quatre rapports annuels sur les régimes de prestation de courte et de longue durée ainsi que de nombreuses analyses spécialisées. Ils participent fréquemment à des groupes de travail interministériels et aident d'autres administrations publiques à réaliser des projections.

## RESPONSABILITE DE LA PLANIFICATION

Il est peu probable que la planification globale de la sécurité sociale relève de la responsabilité directe d'une seule institution et, de toutes façons, aucune institution ne saurait, à elle seule, disposer de tous les outils pour effectuer cette planification. Toute institution de sécurité sociale possédera néanmoins au moins quelques-unes des statistiques qui y sont nécessaires et toutes ont directement intérêt à ce que soit réalisée cette planification globale. Il faut donc que le conseil d'administration de chaque institution insiste pour qu'une planification globale soit régulièrement faite et pour qu'il soit impliqué dans le débat politique qui l'accompagne. Le conseil d'administration devrait être en position d'offrir son point de vue aux hommes politiques sur les éléments nécessaires à la réalisation de projections globales et à long terme et ses membres devraient pouvoir faire part de ce point de vue à leurs collègues du conseil économique et social tripartite ou de son équivalent.

## QUE PRENDRE EN COMPTE ?

Il existe de nombreuses méthodes différentes de financement de la sécurité sociale et celles-ci diffèrent pour les prestations de courte et de longue durée. Les dispositifs concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles constituent souvent un cas à part, comme on l'a vu auparavant. Les ouvrages de référence et les manuels pédagogiques (voir «Pour en savoir plus sur ces questions», à la fin du chapitre) entrent pleinement dans les détails, tant sur le plan technique que non technique.

## Les prestations de courte durée

Elles sont généralement financées par répartition, c'est-à-dire que les cotisations des travailleurs actuels servent à payer les prestations des bénéficiaires actuels du régime. A un horizon de quelques années seulement, les estimations des montants de cotisations nécessaires pour financer un montant donné de prestation peuvent être généralement assez précises. Le nombre de jeunes adultes rejoignant la population active après avoir terminé leurs études peut être habituellement estimé avec une bonne précision et il ne sera pas difficile de prévoir les effets de toute modification récente des conditions d'ouverture des droits. En revanche, une incertitude considérable peut entourer le taux de chômage et les besoins subséquents de prestations de chômage. Pour faciliter ce genre d'estimations, il est essentiel de disposer de bonnes données historiques sur les cotisants au régime et ses bénéficiaires (voir chapitre 10).

Si l'on veut prévoir plus de quelques années à l'avance, on a besoin d'un plus grand nombre d'hypothèses : que deviendra le taux d'occupation des femmes mariées ? Et celui des travailleurs âgés ? Les travailleurs migreront-ils du secteur non structuré vers le secteur structuré ou feront-ils le mouvement inverse ? Le solde migratoire sera-t-il positif ou négatif ? Le taux de natalité connaîtra-t-il une hausse ou une baisse, avec des conséquences sur la quantité de travail offerte vingt ans plus tard ? Si la revalorisation indiciaire des prestations est indexée sur les salaires ou les prix, il faut également effectuer des estimations des tendances futures de ceux-ci. Cela est également vrai si le montant des salaires soumis à cotisation est indexé de la sorte.

## Les prestations de longue durée

Estimer le coût des prestations de longue durée, notamment les pensions de retraite, d'invalidité ou de survivants, est beaucoup plus compliqué à cause de l'horizon temporel éloigné et du grand nombre de facteurs différents qui affectent ces régimes. En général, les coûts d'un régime vont avoir tendance à croître avec le temps, parce que :

- chaque année, une nouvelle cohorte de bénéficiaires se voit attribuer une pension, qui sera servie durant de nombreuses années,
- en général, le montant des droits à pension augmente avec le nombre d'années travaillées par le bénéficiaire : par conséquent, plus le régime se rapproche de son rythme de croisière, plus le montant dû aux nouveaux retraités est élevé,

- le montant des pensions déjà servies actuellement va généralement augmenter conjointement avec les prix, les salaires ou selon quelque formule combinant les deux,
- si l'espérance de vie augmente, les nouveaux pensionnés vivront plus longtemps. Ce qui compte ici n'est pas l'espérance de vie à *la naissance* (même si cela affecte le côté « cotisations » de l'équation), mais l'espérance de vie à *l'âge de la retraite*. Quiconque atteint l'âge de la retraite a échappé à certains risques de la vie et fait partie des plus robustes !

Si donc un régime de pension est financé par répartition, comme le sont les prestations de courte durée, ses coûts peuvent être très faibles lors de sa création mais ils ne cesseront d'augmenter par la suite.

Dans certains pays, comme on l'a déjà expliqué, le gouvernement a décidé d'imposer un taux de cotisation supérieur à ce qu'exigerait présentement le financement d'un régime financé purement par répartition<sup>36</sup>. L'idée est d'affecter l'excédent à un fonds de réserve actuariel ou technique, de le placer et d'utiliser le rendement des placements pour couvrir tout ou partie du coût des prestations dans l'avenir.

Le financement par capitalisation *intégrale*, caractéristique des pensions privées, constitue une autre possibilité. Le principe est le suivant : chaque année, le montant de cotisations versées par ou pour le compte de chaque travailleur est affecté à un fonds dont les montants sont placés. Dans un régime à prestations définies intégralement financé par capitalisation, le montant de ces réserves est établi de manière à couvrir le coût des droits à prestations promis, compte tenu du rendement attendu des placements. Dans un régime à cotisations définies où il n'existe aucune promesse de prestation, le travailleur reçoit simplement le montant de ses cotisations passées, plus le rendement rapporté par leur placement (ou moins les pertes), déduction faite des frais de gestion.

Il existe tout un éventail de combinaisons intermédiaires entre le financement intégral par répartition et le financement intégral par capitalisation. Aucune d'elle n'affecte le *coût* du financement d'un régime de pension. Ce coût est déterminé par le nombre de pensionnés, leur longévité et le montant de la pension qui leur est servie. Le type de financement influe plutôt sur le *moment* et *l'origine* des paiements effectués en faveur du régime. Un taux de cotisation particulier peut être atteint tôt

<sup>36</sup> Voir chapitre 12 : il s'agit notamment de la Pologne, de la Lettonie, du Canada et des Etats-Unis.

ou tard, ou les recettes de cotisations peuvent provenir dans une proportion plus ou moins grande des bénéfices de l'entreprise ou de ses emprunts plutôt que de sa masse salariale, selon la combinaison de méthodes employée.

## QUI EFFECTUE LES PROJECTIONS ?

La planification à long terme d'une institution de sécurité sociale passe par une analyse actuarielle, c'est-à-dire des projections de l'équilibre financier du régime selon différents scénarios économiques et démographiques. Le rôle de l'actuaire du régime est très particulier et très important. Pour citer le BIT :

«... C'est à l'actuaire qu'il incombe de juger si la vision du développement futur d'une société et d'une économie données qui sous-tend toutes ces hypothèses [d'analyse actuarielle] est cohérente et réaliste. C'est à lui d'alerter le gouvernement et les administrateurs des régimes de sécurité sociale particuliers sur les incohérences et les incompatibilités évidentes des politiques sociales, économiques et budgétaires. Il est indispensable que l'actuaire signale les engagements excessifs, comme les cas de sous-financement, les montants de prestation inadéquats ainsi que toute mauvaise allocation des ressources et tout risque pour l'équilibre futur des dépenses publiques. L'actuaire se doit d'être le gardien de la rationalité financière dans le processus de formulation des politiques sociales<sup>37</sup>. »  
[traduction]

Les méthodes employées par les actuaires sont complexes et techniques. Certaines d'entre elles diffèrent de celles appliquées par les fonds de pension privés ou les compagnies d'assurance, même si les principes de base sont similaires.

Dans certains pays, les institutions de sécurité sociale et les ministères comme ceux du travail ou des affaires sociales ont leurs propres actuaires. Le gouvernement polonais projette de créer un service d'actuariat national en 2007, en vue de couvrir, non seulement la sécurité sociale, mais encore d'autres dispositifs qui exigent une planification à long terme, comme l'éducation, la santé ou les agences pour l'emploi. Dans d'autres cas, en particulier dans de petits pays, il est nécessaire de faire appel à l'expertise actuarielle de tiers extérieurs à l'administration.

<sup>37</sup> BIT. 2002. *Actuarial Practice in Social Security*, partie 1.2.4 (uniquement disponible en anglais).

Le BIT a son propre Service du financement, de l'actuariat et des statistiques (SOC/FAS), qui effectue des évaluations, porte des appréciations et réalise des audits à la demande. Le BIT a également créé un Modèle de budget social, constitué d'une « famille » de feuilles de calcul étroitement liées, qui peuvent être utilisées par les pouvoirs publics pour tous les aspects de l'établissement d'un budget social : à la fois celui des régimes de prestation de courte et de longue durée et celui du système de protection sociale envisagé dans son ensemble (voir plus loin). Le BIT fournit gratuitement ce modèle à quiconque dispose des compétences nécessaires pour s'en servir, compétence que le BIT lui-même aide à acquérir grâce à une formation.

La formation à l'actuariat est très spécialisée, mais les projections en matière de sécurité sociale peuvent aussi être effectuées par des membres d'autres professions, concernés par l'analyse quantitative des politiques, qu'il s'agisse d'économie, de finances publiques ou de politiques sociales. L'ensemble de manuels et de modèles du BIT conçus pour permettre de réaliser des projections dans différents domaines est facilement accessible à toute équipe désireuse de s'en servir, en acquérant les compétences nécessaires. Les instituts démographiques, économiques et statistiques appartenant à des ministères ou à des universités sont probablement les meilleurs viviers pour fournir des personnes adaptées à une telle tâche.

Il est indispensable que les pays d'Europe centrale et orientale et d'ailleurs acquièrent des compétences actuarielles si l'on veut réaliser une planification à plus long terme et plus globale que ce qui se fait actuellement.

#### Directives professionnelles visant le travail des actuaires

Les actuaires suivent généralement les Guides de pratique actuarielle pour les régimes de sécurité sociale établies par l'Association actuarielle internationale (AAI), leur organisme professionnel<sup>38</sup>. On peut considérer ces guides comme un modèle pour quiconque veut effectuer une étude sérieuse, qu'il s'agisse d'un actuaire agréé ou d'une personne exerçant une autre profession dans le domaine quantitatif. Le Service financement, actuariat et statistiques (SOC/FAS) du Département de la sécurité sociale du BIT a également produit un document énumérant les éléments que doit contenir un rapport actuariel (voir « Pour en savoir plus sur ces questions », à la fin du chapitre).

<sup>38</sup> AAI. 2002. Voir bibliographie en fin de chapitre.

Selon les directives de l'AAI, l'actuaire doit respecter les principes suivants :

1. *Rigueur scientifique*

L'actuaire doit veiller à ce que la méthodologie utilisée pour les projections financières à long terme soit fondée sur les principes actuariels. Il doit observer les directives professionnelles générales ou spécifiques qui s'appliquent à chaque situation. Il doit par ailleurs s'assurer que les calculs sont bien le reflet des méthodes et des hypothèses adoptées. Dans ce contexte, l'actuaire doit indiquer dans le rapport que, bien qu'elles aient été déterminées de façon raisonnable, les hypothèses ne sont pas des prédictions et que les écarts éventuels entre la réalité future et les hypothèses retenues seront analysés et pris en compte dans les rapports suivants.

2. *Objectivité*

Si la détermination des hypothèses utilisées pour les projections démographiques et financières fait partie du mandat de l'actuaire, celui-ci doit veiller à ce qu'elles le soient sans influence politique ou externe induite. Si l'actuaire n'est pas mandaté pour déterminer les hypothèses mais que celles-ci sont établies par une autre entité, et s'il doit utiliser des travaux extérieurs à cette fin, il doit indiquer l'origine des hypothèses et, s'il doit donner le point de vue du [régime de sécurité sociale], il doit présenter une analyse de sensibilité de l'effet d'autres hypothèses.

3. *Transparence, caractère explicite, simplicité et cohérence de l'information fournie dans le rapport*

Dans la préparation d'un rapport, d'un document ou d'un exposé, l'actuaire doit viser à communiquer l'information le plus clairement possible, compte tenu des divers auditoires auxquels il s'adresse et des diverses parties intéressées qui se fieront aux résultats. L'actuaire doit par conséquent inclure dans son rapport un résumé écrit en langage clair décrivant l'objet et les conclusions principales du rapport.

Source : AAI. 2002. p. 3.

## LE ROLE DE L'INSTITUTION DE SECURITE SOCIALE

Disposer d'un financement suffisant et stable est important, non seulement pour les régimes de sécurité sociale eux-mêmes, mais aussi pour l'économie dans son ensemble. Les modifications des taux de cotisation ou d'imposition, nécessaires au financement des prestations à verser ou du montant des prestations elles-mêmes pour ajuster les dépenses aux ressources disponibles, auront souvent des conséquences politiques et économiques. Pour ces raisons, en général, même les institutions les plus autonomes ne fixent pas leur propre taux de cotisation et il se peut que la production des estimations actuarielles utilisées pour fixer ces taux ou ces montants échappe totalement à leurs compétences.

Mais, même à supposer que ces fonctions incombent à une autre institution, il demeure important que les administrateurs en comprennent les enjeux, et ce, pour deux raisons :

- l'institution a un rôle essentiel à jouer dans la fourniture d'une grande partie des statistiques sur lesquelles les estimations sont fondées et il faut que l'actuaire travaille avec le personnel et le conseil d'administration de l'institution pour s'assurer que les informations nécessaires sont disponibles et exactes,
- quelque soient les modifications effectuées, il incombera à l'institution de les gérer dans l'avenir et les mandants des administrateurs voudront en connaître les motifs. Les administrateurs peuvent donc s'attendre à ce qu'on leur adresse des questions, voire des critiques.

A tout le moins, le conseil d'administration devrait demander à être tenu informé, à participer aux discussions préliminaires, en particulier celles qui portent sur les hypothèses, et à recevoir des explications sur la procédure, les résultats et les recommandations de changements.

## LE CHOIX DES HYPOTHESES

La réalisation de projections actuarielles implique toute une série d'hypothèses sur l'avenir. La « période de projection » (laps de temps considéré) sera habituellement d'au moins cinquante ans. Les hypothèses seront tirées de l'historique du régime, de statistiques nationales et internationales et de discussions avec des responsables du

gouvernement. Comme l'indiquent le Guide de l'AAI (voir plus haut), quand ces hypothèses sont dictées par un tiers, l'actuaire doit le signaler et inclure une analyse de sensibilité montrant les effets d'une modification des hypothèses. Par exemple, le gouvernement pourrait insister pour qu'on adopte comme hypothèse un taux élevé de recouvrement des cotisations irréaliste, alors même qu'on sait que de nombreuses ex-grandes entreprises publiques sont en cessation de paiement de fait.

#### Critères garantissant la solidité des hypothèses

Selon le Code pratique de l'AAI, (voir plus haut), les hypothèses devraient être déterminées compte tenu des facteurs suivants :

- a) Une base réaliste, par opposition à une base prudente ou laxiste, pour que les projections financières ne soient pas faussées. Chaque hypothèse doit être réaliste en soi.
- (b) Une base explicite, par opposition à implicite, dans la mesure du possible.
- (c) Une base tenant compte des éléments suivants :
  - la cohérence interne, c'est-à-dire que toutes les hypothèses doivent être mutuellement cohérentes en raison de leur corrélation ou de leur interrelation;
  - la cohérence globale, c'est-à-dire que les hypothèses économiques et démographiques doivent être compatibles avec l'expérience à long terme et les perspectives pour l'économie.

Source : AAI. 2002. p. 5.

Point important à vérifier par les administrateurs : la cohérence entre les évaluations utilisées pour le dispositif du premier pilier, d'une part, et du second pilier, d'autre part, en particulier si le montant des pensions du second pilier dépend du rendement futur des placements. Il n'est pas rare que les projections du second pilier reposent sur des hypothèses bien plus optimistes que celles retenues pour le premier pilier. Il peut en résulter que le premier pilier paraisse plus onéreux, plus difficile à financer et moins avantageux pour les travailleurs.

Les hypothèses effectuées par l'actuaire sont en partie *démographiques*, c'est-à-dire qu'elles portent sur la population des cotisants et des bénéficiaires, et en partie

*économiques*. Les hypothèses économiques clés comprennent l'augmentation (ou la diminution) moyenne attendue du taux d'occupation et des salaires au cours de la période considérée, le rythme futur de la revalorisation (ou de la dépréciation) du montant des pensions et des autres prestations et, s'il existe ou si l'on prévoit de créer un fonds de réserve, le taux d'intérêt attendu des placements de ce fonds. Comme les hypothèses doivent s'appuyer en partie sur les rendements passés, leur valeur dépendra beaucoup de la qualité réelle des statistiques tenues sur le régime par le ministère du travail par exemple.

Ce serait pur hasard si les hypothèses de l'actuaire faisaient mouche à tous les coups et si celui-ci prévoyait avec exactitude les chiffres réels, ne serait-ce que trois ans à l'avance : ne parlons donc pas de 10, 15 ou 25 ans. L'actuaire est capable, en revanche, d'indiquer l'orientation probable des tendances, d'inclure divers scénarios et de produire une analyse de sensibilité montrant les conséquences d'une modification des hypothèses sur les résultats. Des projections devraient être réalisées tous les trois à cinq ans, voire plus souvent en période de mutations rapides.

Il est bon que les administrateurs débattent des hypothèses utilisées, y compris pour le scénario de base, et des alternatives optimistes et pessimistes. En parvenant à un consensus sur la question, ils peuvent grandement contribuer à assurer la crédibilité des projections et favoriser l'adoption de modifications de dispositifs destinées à résoudre les problèmes qu'ils signalent à l'horizon. La participation de non-spécialistes impliqués dans ces travaux est extrêmement utile pour faire subir l'« épreuve de la réalité » aux productions des experts.

## LES RAPPORTS D'EVALUATION ACTUARIELLE

L'actuaire commence son travail en rassemblant des statistiques sur la population active assurée et les bénéficiaires du régime. La documentation statistique provient généralement des comptes même de l'institution : l'actuaire doit donc se familiariser avec les programmes informatiques et les bases de données existants. Si, à l'analyse, il y découvre des lacunes ou des inexactitudes, il doit y suppléer par des estimations ; il a aussi besoin d'évaluer la cohérence de ces statistiques avec des informations pertinentes provenant d'autres sources. Dans son rapport final, l'actuaire décrit les données utilisées et donne son avis sur leur caractère adéquat et leur fiabilité.

Le conseil d'administration devrait examiner soigneusement cette partie du rapport de l'actuaire, en accordant une attention particulière à ses suggestions pour

améliorer la collecte des données d'ici la prochaine évaluation actuarielle. Ces recommandations peuvent porter, non seulement sur le caractère carrément insuffisant de certaines données, mais aussi sur les moyens d'améliorer la collecte ou le stockage des données en vue de faciliter la prochaine évaluation.

A l'aide de formules mathématiques ou d'un modèle informatique, l'actuaire se sert ensuite de ces hypothèses et de ces données pour produire un ensemble de projections. Selon toute probabilité, il referra cette analyse pour chaque année, mais regroupera ensuite les années par période de cinq ou dix ans, sans quoi le rapport final ne serait pas lisible. En comparant le nombre et le revenu estimés des futurs cotisants avec le nombre et le montant des prestations des futurs pensionnés, l'actuaire calculera le taux de cotisation nécessaire pour maintenir la solvabilité du régime.

Dans les pays disposant d'un régime de pension mixte, où une partie des recettes de cotisation sont affectées à des comptes individuels à gestion privée, une question essentielle à analyser, pour l'actuaire, est celle des coûts de la transition. Il ne suffit pas de demander à l'actuaire d'examiner le nouveau système comme s'il avait démarré avec « une ardoise vierge », en faisant table rase de l'ancien système. Le régime de pension public va devoir faire face à ses obligations présentes et futures, malgré le manque à gagner subi. Il faut charger spécifiquement l'actuaire de mesurer le « trou » apparu dans le financement du régime et de prévoir comment il va être comblé et qui va en assumer le coût.

Au bout du compte, l'actuaire remet un rapport, éventuellement au ministère de tutelle ou au parlement. Ce rapport devrait également être rendu public.

Le rapport devrait récapituler le montant des recettes, des dépenses et de l'actif du régime sur des laps de temps adaptés, tant pour la période passée que pour la période de projection. Généralement, il indiquera également les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des prestations qui ne sont pas totalement indexées. Il peut aussi comprendre une comparaison des présentes conclusions avec celles du rapport antérieur, avec une explication des modifications importantes apportées aux hypothèses ou des évolutions majeures révélées par les résultats.

Même si les parties les plus détaillées du rapport méritent également d'être parcourues, ces analyses et ces conclusions constituent probablement la partie du rapport la plus utile pour les administrateurs et recouvrent les sujets les plus dignes d'être débattus avec les actuaires.

## L'ADOPTION D'UN POINT DE VUE GLOBAL : LES RAPPORTS SUR LES DEPENSES ET L'EXECUTION DU BUDGET DE LA SECURITE SOCIALE (SPER) ET L'ETABLISSEMENT INTERMINISTERIEL DU BUDGET SOCIAL

Du point de vue de l'ensemble du gouvernement, réaliser une projection pour les finances d'une institution de sécurité sociale isolée est, quoique important, insuffisant. La protection sociale est habituellement assurée par un grand nombre d'institutions nationales différentes, qui servent des prestations différentes pour couvrir différents risques, notamment le risque de perte de revenu dû à la vieillesse, à la maladie, à l'invalidité, au décès ou au chômage. Les objectifs globaux des politiques sociales nationales sont-ils atteints avec effectivité et efficacité ? Les divers régimes fonctionnent-ils de manière coordonnée ou contradictoire ? Dans quelle mesure le système réussit-il à empêcher ou à réduire la pauvreté ? Jusqu'à quel point aide-t-il les familles à faire face aux risques sociaux ? Encourage-t-il ou décourage-t-il l'activité rémunérée ? Réalise-t-il les objectifs voulus d'équité et de justice sociale ? Voilà les questions auxquelles tous les gouvernements doivent faire face et répondre si l'on veut que les fonds publics soient dépensés de manière optimale.

Le BIT a mis au point deux instruments pour aider les gouvernements à répondre à ces questions, à savoir : 1) les Rapports sur les dépenses et l'exécution du budget de la sécurité sociale (SPER) et 2) le Modèle de budget social, déjà mentionné, et qu'on peut appliquer, non seulement à chaque régime séparément, mais encore au système de protection sociale dans son ensemble. Deux manuels du BIT, publiés conjointement avec l'Association internationale de la sécurité sociale, *Social Budgeting* et *Financing Social Protection* fournissent des informations complètes sur ces deux instruments (voir «Pour en savoir plus sur ces questions», à la fin du chapitre). On peut les décrire succinctement comme suit :

- Un Rapport sur les dépenses et l'exécution du budget de la sécurité sociale permet de faire le point sur la protection sociale présente et passée. Il offre un tableau complet des régimes de protection sociale, en indiquant notamment leurs dépenses et leur financement, leur portée, leur étendue et l'étendue de la protection ainsi que d'autres aspects révélateurs de leurs résultats pour ce qui est de remplir les objectifs des politiques nationales. Ces rapports peuvent se concentrer séparément sur chacun des régimes de protection sociale nationaux, en décrivant ses recettes et ses dépenses, la taille et les caractéristiques de la population assurée, le montant des prestations, les ajustements à l'inflation et les frais

de gestion. Ils peuvent ainsi permettre de repérer les lacunes ou les redondances de l'étendue de la protection et servir de base à l'évaluation de l'efficacité et de l'effectivité du régime. Ces dernières années, deux pays d'Europe centrale et orientale, la Pologne et la République slovaque, ont fait l'objet d'un SPER (voir «Pour en savoir plus sur ces questions», à la fin du chapitre).

- Le Budget social est un instrument de planification globale des futures dépenses sociales. L'établissement d'un budget social complet considère *tous les régimes sociaux*, qu'il s'agisse des dépenses et des recettes d'institutions sociales indépendantes ou d'institutions étatiques, et que ces recettes soient obligatoirement affectées ou non aux dépenses sociales. Il englobe également les transferts du secteur privé aux ménages, pour autant qu'ils soient conformes à certaines caractéristiques, comme d'être obligatoires en vertu de la loi. Le Budget social s'appuie sur une base dite *statistique*, c'est-à-dire une compilation méthodologiquement cohérente des recettes et des dépenses du système de protection sociale du pays. Cette compilation a pour nom le Système de comptabilité sociale (SAS). Ce système est incorporé dans un modèle mathématique et sert à réaliser des projections des recettes et des dépenses futures. Il peut aussi servir à simuler les dépenses et les recettes sociales selon différentes hypothèses économiques, démographiques et/ou législatives, ce qui permet de dégager les répercussions probables des événements futurs sur le système de protection sociale tout entier.

La lecture de telles analyses n'est pas toujours faite pour plaire aux responsables du gouvernement, ni aux dirigeants des institutions de sécurité sociale. Toutefois, ces analyses indiquent les lacunes de l'étendue de la protection et les points de tension du système et, en révélant ce qui pourrait être fait pour régler ces problèmes, elles peuvent éviter au gouvernement de vaciller de crise en crise dans le domaine de la protection sociale. Les conseils d'administration des institutions de sécurité sociale devraient inciter leur gouvernement à intégrer l'usage de tels instruments dans leur processus de planification.

### Points clés du chapitre 13

- L'impact des prestations et des cotisations de sécurité sociale sur l'économie d'un pays est important et les droits à prestation s'accumulent sur de très longues périodes.
- Toutefois, seul un petit nombre de pays d'Europe centrale et orientale ont entrepris des projections à long terme pour leur système de sécurité sociale.
- En général, la responsabilité de réaliser ces projections ne relève pas de l'institution de sécurité sociale ; néanmoins, celle-ci conçoit et collecte les statistiques nécessaires et elle se trouve en position d'inciter le gouvernement à planifier.
- Les éléments à prendre en compte varient selon qu'il s'agit de prestations à court ou à long terme. L'assurance accidents du travail constitue généralement un cas à part.
- La planification à long terme d'une institution de sécurité sociale suppose une analyse actuarielle, c'est-à-dire la réalisation de projections fondées sur la modélisation démographique et économique. On peut trouver les compétences nécessaires ou les acquérir par une formation, auprès du BIT ou ailleurs.
- Les actuaires disposent de guide de pratiques professionnelles bien établies, que généralement ils suivent. Le conseil d'administration devrait discuter de leurs hypothèses avec eux à l'avance et, si possible, convenir unanimement qu'elles sont raisonnables, avant même qu'ils n'entament leur travail d'évaluation. Leur rapport devrait constituer une sorte de « bible » pour le conseil d'administration : une référence importante pour toutes les délibérations portant sur les politiques.
- Pour obtenir un tableau général de la situation, un Budget social et un Rapport sur les dépenses et l'exécution du budget de la sécurité sociale, qui englobent de multiples régimes sociaux, sont également indispensables.

## POUR EN SAVOIR PLUS SUR CES QUESTIONS

Si vous voulez approfondir l'un des sujets abordés dans ce chapitre, voici une liste de livres et d'autres ressources qui peuvent vous y aider :

- AAI. 2002. *Guides de pratique actuarielle pour les régimes de sécurité sociale*, Adresse Internet : [http://www.actuaries.org/LIBRARY/Guidelines/SS\\_Guidelines\\_Final\\_FR.pdf](http://www.actuaries.org/LIBRARY/Guidelines/SS_Guidelines_Final_FR.pdf).
- BIT. 1998. *Internal Guidelines for the Actuarial Analysis of a National Social Security Pension Scheme*. (uniquement en anglais) ILO FACTS, Genève.
- McGillivray, W. 1996. Evaluations actuarielles des régimes de sécurité sociale : nécessité, utilité et malentendus dans *Financement de la sécurité sociale : problèmes et perspectives*. Genève, AISS.
- Svorenova, M. et A. Petrášová. 2004. *Social budgeting and social protection expenditure review of the Slovak Republic. (Rapport sur les dépenses et l'exécution du budget de la sécurité sociale de la République tchèque)*. Budapest, CECO de l'OIT.
- Hagemeyer, K. 2002. *Social budgeting and social protection expenditure review of Poland (Rapport sur les dépenses et l'exécution du budget de la sécurité sociale de la Pologne)*. Genève, BIT.



## RESUME

Dans toutes les pages qui précèdent, le lecteur a pu trouver des conseils détaillés et élaborés. On peut en récapituler les idées maîtresses, sous forme de « code de la route » destiné à orienter les décisions et les actions des administrateurs :

1. Une institution existe dans l'intérêt de ses usagers (bénéficiaires et cotisants), non l'inverse. La question qui doit guider l'appréciation d'une nouvelle idée ou d'un nouveau projet doit donc toujours être : « Qu'est-ce que cela apporte aux usagers ? »
2. Le cotisant d'aujourd'hui a toutes les chances d'être le bénéficiaire de demain, ou du moins son parent. Les deux catégories ne sont pas séparées. Il s'agit des mêmes personnes, à différents moments de leur vie. Laisser les cotisants enfreindre les règles aujourd'hui risque donc de réduire le montant de leur prestation, voire de les priver de toute prestation quand ils réapparaîtront comme bénéficiaires dans l'avenir.
3. Les gens ne croient plus les administrations publiques (ou toute autre grosse organisation) qui leur disent : « Fiez-vous à nous, nous savons que ce que nous faisons, c'est ce qu'il y a de meilleur pour vous ». La confiance doit être remplacée par des règles claires, une mise en œuvre transparente et l'obligation de rendre des comptes. Règles, décisions et procédures doivent être rendues publiques, sauf raison expresse contraire.
4. Si les gens ordinaires ne comprennent pas ce que l'institution leur dit, c'est la faute de l'*institution*, pas des gens : l'institution ne leur a pas expliqué clairement les choses.
5. Si un élément, dans un accord financier, un contrat de logiciel ou un ensemble d'indicateurs de performance, a l'air trop beau pour être vrai, c'est certainement

- le cas. Des administrateurs « profanes » ne doivent jamais hésiter à questionner les experts. Le jargon et les exposés « poudre aux yeux » servent souvent à camoufler un mauvais résultat ou le manque de compréhension du sujet par les experts eux-mêmes. L'administrateur « profane » qui, au sein du conseil d'administration, « pose une question stupide », rend service à tout le monde. Si les experts comprennent *réellement* ce dont ils parlent, ils seront en mesure de l'expliquer clairement à quelqu'un ignorant tout du sujet.
6. Les querelles de clocher (disputes entre institutions qui veulent avoir priorité sur l'autre) ne profitent guère à l'usager. Plus les institutions travaillant dans un domaine particulier sont nombreuses, plus il est impératif qu'elles coopèrent. Toute aussi importante que la communication entre êtres humains est la communication entre systèmes informatiques.
  7. D'emblée prendre de bonnes décisions et adopter de bonnes procédures est toujours moins onéreux et plus rapide que de faire un mauvais choix et de devoir le rectifier par la suite, même si, dans un premier temps, la voie de la qualité semble plus coûteuse en temps.
  8. Un travail bien fait, exact et ponctuel, ne fera l'objet d'aucun éloge dans les médias. On n'en attend pas moins de l'institution. Mais un travail mal fait, une accumulation de retards ou un scandale lié à la corruption feront la une. C'est peut-être très contrariant et très injuste, mais c'est ainsi.
  9. Si un scandale éclate, il faut le traiter rapidement, efficacement et ouvertement. Dire la vérité n'est pas seulement la chose à faire d'un point de vue moral : il en sort aussi les meilleurs résultats d'un point de vue pratique. Ce sont souvent les tentatives pour étouffer un scandale, plus que ce dernier, qui nuisent réellement à la réputation d'une institution.
  10. Le plus jeune de vos cotisants touchera peut-être encore une prestation dans 60 ou 80 ans. Il est donc vital de produire des estimations pour l'avenir, et pas seulement pour les trois ou cinq prochaines années, mais pour un demi-siècle, afin que vous (et vos usagers) puissiez savoir si le régime placé sous votre supervision sera capable de tenir ses engagements. Toutefois, il s'agit *seulement* de projections et nul d'entre nous ne peut savoir avec certitude ce qui se produira demain, et encore moins dans cinq ou 50 ans. Les projections doivent donc être régulièrement renouvelées et cela signifie que les modèles informatiques utilisés pour les produire doivent être tenus à jour. Une fois qu'une nouvelle série de projections a été effectuée, il faut la soumettre à l'attention des décideurs politiques.

# DEFINITION DE LA SECURITE SOCIALE PAR LE BIT ET PRINCIPALES OBLIGATIONS IMPOSEES PAR LA CONVENTION 102 DE L'OIT

Le BIT définit la sécurité sociale comme :

«... la protection que la société accorde à ses membres, grâce à une série de mesures publiques, contre le dénuement économique et social où pourraient les plonger, en raison de la disparition ou de la réduction sensible de leur gain, la maladie, la maternité, les accidents du travail et les maladies professionnelles, le chômage, l'invalidité, la vieillesse et le décès ; à cela s'ajoutent la fourniture de soins médicaux et l'octroi de prestations aux familles avec enfants. »

*Source : BIT. 1986. Introduction à la sécurité sociale, pp. 2 et 3.*

Les conventions de l'OIT concernant la sécurité sociale fournissent des normes eu égard à la structure des prestations ainsi qu'à leur administration et à leur financement. La Convention 102 de l'OIT, sur la norme minimum de la sécurité sociale, fournit des lignes directrices unifiées pour le développement de toutes les branches de la sécurité sociale. Tout en laissant aux Etats signataires une marge de liberté considérable pour organiser leur régime de sécurité sociale conformément aux besoins et aux préférences nationaux, cette convention impose quelques obligations fondamentales :

- toute prestation en espèces doit prendre la forme de versements périodiques, servis « pendant toute la durée de l'éventualité couverte » ;
- une prestation doit remplacer le revenu antérieur selon une mesure déterminée ;
- le coût des prestations et les frais d'administration doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts ;
- le total des cotisations d'assurance à la charge des salariés ne doit pas dépasser 50 % du total des ressources affectées au régime ;
- l'Etat doit assumer une responsabilité au moins générale en ce qui concerne le service des prestations et la bonne administration du régime ;
- des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration du régime ou, du moins, y être associés avec pouvoir consultatif<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> BIT et AISS. « Social Security: Introductory Module » *in* : documents pédagogiques sur les *Pensions* (disponible en anglais uniquement), unité 3, p. 20.

# CONVENTIONS DE L'OIT SUR LA SECURITE SOCIALE

## NORMES GLOBALES

Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (n° 102)

Recommandation sur la garantie des moyens d'existence, 1944 (n° 67)

### **Actes juridiques provisoires**

Recommandation sur les assurances sociales (agriculture), 1921 (n° 17)

Recommandation sur la sécurité sociale (forces armées), 1944 (n° 68)

## PROTECTION ASSUREE PAR LES DIFFERENTES BRANCHES DE LA SECURITE SOCIALE

### Soins médicaux et indemnités de maladie

Convention concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie (n° 130) et Recommandation (n° 134), 1969

### **Actes juridiques provisoires**

Recommandation sur les soins médicaux, 1944 (n° 69)

## Prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants

Convention concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants (n° 128) et Recommandation (n° 131), 1967

## Prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles

Convention sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (n° 121) et Recommandation (n° 121), 1964

### **Actes juridiques provisoires**

Convention sur la réparation des accidents du travail (agriculture), 1921 (n° 12)

## Prestations de chômage

Convention sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (n° 168) et Recommandation (n° 176), 1988

## Sécurité sociale pour les travailleurs migrants

Convention sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962 (n° 118)

Convention sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982 (n° 157)

Recommandation sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983 (n° 167)

### **Actes juridiques provisoires**

Convention sur l'égalité de traitement (accidents du travail), (n° 19) et Recommandation (n° 25), 1925

# LA CAPITALISATION, SOLUTION MYTHIQUE AU VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE<sup>40</sup>

*Nicholas Barr*

« Un certain degré de financement par capitalisation est souhaitable dans un régime d'assurance vieillesse. Cela contribue à protéger le régime contre le choc démographique. » [traduction] (James 2000. p. 1)

Prenez un régime non déficitaire, financé par répartition, où :

$$sWE = PR \quad (1)$$

où  $s$  = le taux de cotisation de sécurité sociale,  $W$  = le salaire nominal moyen,  $E$  = le nombre de travailleurs,  $P$  = le montant nominal de la pension moyenne et  $R$  = le nombre de pensionnés. Dans un tel régime, les cotisations courantes de la population active couvrent exactement le versement des prestations de pension courantes.

Pour voir les effets d'une démographie défavorable, supposez qu'à une génération nombreuse en âge de travailler au cours de la période 1, succède une génération moins importante lors de la période 2 : en gros, ce qui se produit actuellement dans

<sup>40</sup> Barr, Nicholas. 2000. « Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices » (disponible en anglais uniquement), Document de travail 139 du FMI, août 2000, pp. 8–11.

la plupart des pays de l'OCDE et des pays en transition. Il en résulte que la population active réduite de la deuxième période doit subvenir aux besoins de la nombreuse génération de travailleurs de la période 1, désormais retraités. Il est utile d'envisager deux scénarios distincts : l'un, avec stagnation et l'autre, avec augmentation de la production.

**Stagnation de la production.** Supposez qu'à cause d'un déclin du taux de natalité, ( $E$ ) soit divisé par deux. Toutes choses étant égales par ailleurs, il existe différents recours pour préserver l'équilibre d'un régime par répartition. Une option consiste à diviser par deux le montant de la pension moyenne ( $P$ ), en faisant subir la totalité du coût du choc démographique aux retraités. Cette solution pose problème, parce qu'elle enfreint une promesse faite aux retraités et à cause de l'iniquité qui peut en résulter, y compris la pauvreté des retraités. Une autre option consiste à multiplier par deux le taux de cotisation ( $s$ ), faisant ainsi subir la totalité des coûts aux travailleurs. Cette solution aussi pose problème car elle risque d'avoir un effet dissuasif sur les actifs désireux de travailler. D'où l'intérêt d'autres solutions, qu'on abordera ici brièvement.

On affirme parfois que les régimes financés par capitalisation évitent ce problème : les travailleurs de la période 1 accumulent une épargne retraite ; l'épargne de chaque travailleur couvre exactement le débit de sa propre pension (c'est-à-dire que la valeur actualisée des versements de sa pension est exactement égale au capital qu'il a accumulé au moment de son départ en retraite) ; si les travailleurs de la période 1 sont très nombreux par rapport à leurs successeurs, affirme-t-on, cela n'est pas un problème, parce que chaque travailleur accumule un capital suffisant pour financer sa propre pension. Le problème de cet argument est que, même s'il est vrai en termes nominaux, il ne tient pas en termes réels, comme cela est démontré dans Barr (1979). Pour voir pourquoi, remarquez que le problème de fond causé par les mutations démographiques est la baisse de la production. Cette baisse affecte les régimes par répartition en réduisant l'assiette contributive ( $WE$ ), d'où une réduction en conséquence du montant total de pensions que peut financer un taux de cotisation donné. Dans le cas d'un financement par capitalisation, le mécanisme est plus subtil, mais il est tout aussi imparable, se traduisant par une disparité entre l'offre et la demande soit sur le marché des biens et services, soit sur le marché des capitaux. Ce mécanisme mérite une explication. On commencera par traiter le cas d'une économie fermée ; le résultat pourra ensuite être étendu sans peine à une économie mondialisée.

Si, à une génération nombreuse de travailleurs, succède une génération moins nombreuse, il existera une importante accumulation de capital retraite appartenant à la génération âgée à un moment où la population active diminuera. La génération âgée nombreuse voudra puiser dans l'épargne qu'elle a accumulée pour financer un niveau de consommation désiré durant sa retraite. Ce niveau de dépense désiré va dépasser le niveau de cotisation désiré de la jeune génération moins nombreuse. Si la production n'augmente pas, le déséquilibre produit n'a pas d'autre choix que de se manifester d'une première ou d'une seconde manière :

- a. Supposez que les retraités cherchent à s'assurer des droits sur la production future en amassant des actifs monétaires, comme des obligations du Trésor par exemple. En ce cas, leur consommation désirée va dépasser l'épargne désirée des travailleurs. L'excès de la demande sur le marché des biens et services va produire de l'inflation, d'où une réduction du pouvoir d'achat des retraités.
- b. Supposez, au contraire, que les retraités cherchent à s'assurer des droits sur la production future en accumulant des actifs non monétaires, comme des actions. En ce cas, le montant des actifs offerts par les retraités va dépasser le montant que les travailleurs souhaitent acheter. L'excès de l'offre sur les marchés financiers va causer une dépréciation des actifs, d'où une réduction du capital retraite et, partant, du montant de la rente qui en résulte<sup>41</sup>.

Dans un cas comme dans l'autre, les retraités ne reçoivent pas le montant réel de pension auquel ils s'attendent. Les pensions financées par capitalisation sont victimes des mêmes problèmes que les régimes par répartition, et ce, pour exactement la même raison : une pénurie de production. La seule différence provient du fait que, dans le cas du financement par capitalisation, le processus est moins transparent et, partant, peut-être préférable pour les hommes politiques, qui préfèrent que les mauvaises nouvelles paraissent être dues à un effet du marché plutôt qu'à une décision politique.

**Augmentation de la production.** Si l'on revient à l'équation (1), dans le cas de la stagnation de la production, les problèmes du financement par répartition pouvaient être résolus en divisant ( $P$ ) par deux, en multipliant le taux de cotisation ( $s$ ), par

<sup>41</sup> Heller (1998) avance également cet argument. Une simulation effectuée par Brooks (2000), basée sur un modèle stochastique de générations se chevauchant et contenant des actions et des obligations, montre les effets, au point de vue de l'équilibre général, des mutations démographiques sur le rendement des actifs, et ce, d'une manière détaillée.

deux, ou par une combinaison des deux. Une solution de rechange se présente sous la forme d'une multiplication par deux de la production et, partant du salaire, ( $W$ ), tandis que ( $P$ ) demeure constant. Même si cette solution se traduit par une baisse du taux de remplacement, ( $P/W$ ), les retraités, fait crucial, reçoivent la pension promise, en termes réels. En ce cas-ci, l'équation (1) tient et un régime financé par répartition demeure en équilibre sans qu'il y ait besoin de diminuer le montant des pensions ni d'augmenter celui des cotisations.

De la même manière, une augmentation de la production constitue la solution absolue pour les régimes financés par capitalisation. Les scénarios (a) et (b), mentionnés plus haut, prennent désormais la forme suivante :

- a. Marché des biens et services : une baisse du taux d'épargne en situation de plein emploi augmente la demande agrégée ; mais, si l'offre agrégée a, elle aussi, suffisamment augmenté, il n'existe pas de demande excédentaire de biens et de services et, partant, pas d'inflation. Tout comme dans le cas du financement par répartition, même si le ratio ( $P/W$ ) diminue, les retraités reçoivent la pension attendue, et ce, en termes réels.
- b. Marchés financiers : qui dit hausse de la production dit généralement hausse des salaires ; si les travailleurs de la période 2 veulent une pension d'un montant égal à (disons) 50 % de leur salaire antérieur, leur demande d'actifs, qu'ils voudront détenir sous forme d'épargne retraite, augmentera en proportion de leur salaire. Dans le cas de figure le plus simple, ( $E$ ) est divisé mais ( $W$ ) est multiplié par deux, de sorte que la quantité demandée d'actifs égale la quantité offerte par les retraités. Les actifs ne subissent donc aucune dépréciation. Là encore, les retraités de la période 2 reçoivent la pension attendue, en termes réels.

**Les politiques pour faire face aux mutations démographiques.** La question centrale (et cela justifie l'accent mis plus haut sur la croissance) est donc de savoir comment stimuler la croissance et d'apprécier le rôle qu'un financement par capitalisation joue (ou ne joue pas) dans cette stimulation. En principe, on peut accroître la production de deux manières. L'une consiste à augmenter la productivité de chaque travailleur et, partant, ( $W$ ) dans l'équation (1). Citons, parmi les politiques à cet effet : (a) l'augmentation quantitative et qualitative du capital fixe, par exemple par la robotisation et (b) l'amélioration de la main d'œuvre par le progrès des études et de la formation. Une deuxième méthode consiste à augmenter le nombre de travailleurs provenant de chaque cohorte d'âge et, partant, ( $E$ ) dans l'équation (1). Citons, parmi

les politiques de ce genre : (c) les politiques d'augmentation de l'offre de travail, par exemple en incitant les femmes mariées à travailler en leur offrant de meilleurs services de garderies pour enfants, (d) le relèvement de l'âge de la retraite, (e) l'importation directe de main d'œuvre, par exemple par un assouplissement des règles en matière d'immigration<sup>42</sup> et (f) l'importation indirecte de main d'œuvre par des exportations de capital vers les pays ayant une population active jeune.

Quel est l'impact d'un financement par capitalisation sur ces politiques ? Il est clair qu'il n'a aucun effet sur les politiques (b) à (e). Les preuves d'un effet de ce type de financement sur l'accumulation de capital fixe à travers la politique (a) sont sujettes à polémique (pour plus de détails sur le sujet, voir la partie II.C). L'effet du financement par capitalisation sur (f) appelle discussion. Si l'on met l'accent sur la production, c'est parce que ce qui compte pour les retraités, c'est la consommation, non l'argent. Toutefois, les pensionnés ne sont pas limités à la consommation de biens produits à l'intérieur des frontières : ils peuvent consommer des biens produits à l'étranger tant qu'ils peuvent s'assurer des droits sur ces biens. Il n'est d'aucune utilité, pour les retraités britanniques, d'accumuler des liasses de livres sterling, s'il n'existe pas de travailleurs britanniques pour produire quoi que ce soit. En revanche, si les travailleurs britanniques utilisent une partie de leur épargne pour acheter des usines australiennes, ils peuvent, une fois à la retraite, vendre la part de la production de ces usines qu'ils détiennent pour obtenir les devises australiennes nécessaires à l'achat de biens australiens, qu'ils importeront ensuite au Royaume-Uni. Il s'agit là d'un exemple de politique (f).

Cette approche peut être efficace, mais elle n'est pas la panacée. Elle s'écroule si les travailleurs australiens émigrent tous en Californie ; en ce cas, les usines australiennes demeurent inactives et tant les livres sterling que les dollars australiens se révèlent inutiles. La structure d'âge de la population du pays de destination des investissements réalisés à l'étranger est donc importante. Deuxièmement, si de nombreux retraités britanniques échangent des dollars australiens contre d'autres devises, le taux de change australien risque de chuter, d'où une diminution de la valeur réelle de leur pension. Le pays idéal pour investir est donc un pays dont la population est jeune *et* qui produit des biens qu'on est susceptible de vouloir acheter. Accumuler des actifs dans des pays à la population jeune peut ainsi constituer une bonne matière de s'assurer des droits sur la production future. Les investissements réalisés outremer par les

<sup>42</sup> Même s'il faut veiller à introduire un tel assouplissement progressivement, afin d'éviter une autre crise démographique d'ici 30 à 40 ans.

fonds de pension constituent une manière de mettre en œuvre cette politique. Mais il existe d'autres façons : je pourrais, par exemple, placer une partie de mon épargne en actions ou en fonds communs de placement australiens. Le financement par capitalisation n'est pas, en soi, primordial : c'est épargner qui est primordial.

Tout cela nous mène à une triple conclusion.

- Face aux problèmes démographiques, la production constitue la variable clé ;
- Une politique devrait envisager tout le spectre des politiques qui favorisent directement la croissance de la production ;
- D'un point de vue macroéconomique, le choix entre financement par répartition et financement par capitalisation est secondaire.

En somme, l'argument selon lequel le financement par capitalisation protège les retraités contre l'effet des mutations démographiques ne doit pas être exagéré. Sur le plan des politiques à suivre, il en résulte que, d'un point de vue économique, les mutations démographiques ne constituent pas un argument solide en faveur d'un passage au financement par capitalisation.

# QUELQUES CLES POUR FAIRE UN BON ADMINISTRATEUR

*Warren McGillivray*

Une définition large de la gouvernance d'un régime de sécurité sociale comprend trois niveaux : 1) l'organe politique (le parlement) qui crée le régime par un acte législatif, 2) le conseil d'administration (ou le conseil consultatif) du régime et 3) la direction et l'administration au sens strict du régime. Tout régime de sécurité sociale a besoin d'une structure de gouvernance solide pour remplir ses objectifs. Les ***clés pour faire un bon administrateur*** dont il est question ici concernent le deuxième niveau de gouvernance. On s'est inspiré, pour les formuler, d'une observation des actions (ou de l'inaction) d'administrateurs de régimes de sécurité sociale de nombreux pays.

Au premier niveau de gouvernance, le gouvernement édicte des lois portant création ou modification des régimes de sécurité sociale. Parmi les responsabilités incombant à tout gouvernement, assurer la protection sociale de la population est particulièrement important et les transferts de ressources que cette protection sociale met en jeu constituent souvent une part substantielle du budget de l'Etat. L'Etat est, explicitement ou implicitement, le garant ultime des régimes de sécurité sociale et il est donc légitime qu'il s'intéresse à ces régimes et en ait la responsabilité. Le gouvernement a un rôle central à jouer dans la sécurité sociale, en adoptant des politiques qui soient sensibles aux souhaits et à la situation des personnes protégées par les régimes, personnes qui, soit dit en passant, se trouvent aussi être les électeurs.

Dans l'idéal, la loi portant création d'un régime de sécurité sociale devrait être une loi d'habilitation, laissant au conseil d'administration et au personnel technique

du régime le soin de régler les détails. Si l'on recourt fréquemment au parlement pour obtenir de lui des modifications spécifiques, il est inévitable que le régime tout entier subisse à chaque fois un réexamen législatif intégral. Il vaut mieux que le régime de sécurité sociale rende compte annuellement de son fonctionnement au parlement et qu'à intervalles spécifiques (par exemple, tous les cinq ans), ait lieu un réexamen en profondeur du régime par le parlement.

Il existe une différence, de la part du gouvernement, entre manifester un intérêt légitime pour un régime de sécurité sociale et interférer politiquement. Le fait que le législateur cherche à s'immiscer dans la gestion d'un régime (par ex. en dictant les nominations au niveau du personnel subalterne, en ordonnant au régime d'investir dans des titres particuliers ou en modifiant les dispositions du régime pour en retirer un gain politique à court terme) constitue un risque d'origine politique. Dans un tel cas, le conseil d'administration du régime ne dispose pas de l'autorité et de l'indépendance nécessaires pour orienter le fonctionnement du régime conformément à la loi et les avis qu'il donne au gouvernement ont des chances d'être ignorés.

Les administrateurs sont habituellement nommés par le gouvernement. Si le conseil d'administration ne dispose pas d'une indépendance suffisante, y siéger n'a guère d'intérêt. Cela ne peut être que frustrant, puisque les décisions importantes concernant le régime risquent d'être prises sur la base de considérations politiques passagères, peu important l'avis du conseil d'administration. Si le gouvernement peut renvoyer un administrateur n'importe quand sur un coup de tête ou dès qu'un administrateur adopte une position contraire aux souhaits du gouvernement, siéger au conseil d'administration aura beau être personnellement gratifiant, un tel siège sera purement symbolique.

La plupart des conseils d'administration ont une composition tripartite : ils comprennent des représentants syndicaux, patronaux et gouvernementaux, comme le prévoit la Convention 102 de l'OIT. Malheureusement, même quand ces conseils disposent d'une indépendance considérable, leur gouvernance a souvent été décevante, du fait, de la part des administrateurs, d'une connaissance insuffisante des principes de la sécurité sociale et du régime placé sous leur direction, d'une mobilité excessive des administrateurs et/ou du fait que les administrateurs ne prennent pas toute la mesure de leur rôle. De plus en plus, les conseils d'administration se trouvent renforcés par la désignation comme administrateurs d'autres catégories de représentants de la société civile (par ex. des retraités) ainsi que de personnes dotées d'une expertise spécifique. Même si les administrateurs sont souvent nommés par le gouvernement

pour des motifs politiques, ce n'est ni une raison ni une excuse pour qu'ils n'exercent pas leur mandat. Les administrateurs devraient s'occuper du régime de sécurité sociale comme de leur enfant, en veillant sur lui tout au long de sa croissance et de son développement afin que les objectifs puissent en être atteints.

A condition que le conseil d'administration dispose d'un pouvoir réel pour diriger le fonctionnement du régime de sécurité sociale placé sous sa supervision et pour orienter et superviser le troisième niveau de gouvernance, à savoir la direction et l'administration du régime, se voir nommé au conseil d'administration est à la fois un honneur et une occasion en or pour influencer sur un dispositif national important, qui sert des prestations importantes aux travailleurs et aux personnes à leur charge.

Les clés présentées ici s'adressent aux administrateurs qui disposent d'un pouvoir réel pour superviser le fonctionnement des régimes au conseil desquels ils siègent et pour influencer le gouvernement de leurs pays par leurs avis.

## 1. INSTRUISEZ-VOUS SUR LA SECURITE SOCIALE ET LE REGIME PLACE SOUS VOTRE SUPERVISION

Il y a une différence entre siéger au conseil d'administration d'un régime de sécurité sociale et siéger au conseil d'administration d'une entreprise privée ou publique. Même s'il va de soi que toutes ces entités ont en commun de nombreux objectifs de gestion, de comptabilité et des principes de fonctionnement, un régime de sécurité sociale, lui, est créé par une loi et est régi, en fin de compte, par le parlement. Plutôt que des actionnaires, il a des parties intéressées : les cotisants (travailleurs et employeurs) et les bénéficiaires (travailleurs et personnes à charge). Le fonctionnement d'un régime de sécurité sociale est tout à fait différent de celui d'une entreprise privée. Dans le domaine de la sécurité sociale, on ne met pas l'accent sur la « valeur pour l'actionnaire » à court terme, ni sur le « résultat », mais sur la réalisation, viable financièrement, des objectifs sociaux à long terme du régime.

Alors que les cours des écoles de commerce peuvent outiller les administrateurs potentiels des entreprises privés des connaissances dont ils ont besoin en comptabilité, en finance et en gestion, peu de formations supérieures s'occupent de sécurité sociale. Or, pour faire un administrateur efficace, il faut s'instruire sur la sécurité sociale. Le livre *Introduction à la sécurité sociale* du BIT, constitue un excellent début. Le Centre international de formation de l'OIT situé à Turin offre des cours sur la

sécurité sociale tandis que l'Association internationale de la sécurité sociale propose des cours de formation continue.

Les administrateurs devraient s'informer sur les objectifs du régime placé sous leur supervision. Par exemple, les objectifs d'un régime de pension de la sécurité sociale comprennent normalement le remplacement du revenu durant toute la durée de la retraite des adhérents, grâce à un étalement de la consommation sur l'ensemble de leur vie, la lutte contre la pauvreté, le maintien du revenu des handicapés et des survivants à charge et, enfin, la pérennité financière du régime.

Les administrateurs devraient se poser les questions suivantes :

- Les objectifs du régime sont-ils atteints ?
- Quels sont les problèmes ?
- Les parties intéressées apprécient-elles le régime ? Si non, pourquoi ?

## 2. SOYEZ CONSCIENT DE VOS RESPONSABILITES FINANCIERES

Etre nommé administrateur d'un régime de sécurité sociale est un honneur, mais ce n'est pas une sinécure. Les administrateurs sont les gardiens ou garants des cotisations des adhérents du régime et de leurs intérêts dans le régime. Les administrateurs doivent prendre conscience de leur responsabilité financière, l'exercer avec intégrité et faire preuve de jugement. Ils devraient être tenus judiciairement responsables des actions qu'ils auraient commises (ou de l'inaction dont ils auraient fait preuve) au détriment des parties intéressées du régime de sécurité sociale. Les administrateurs délégués par un groupe de mandants particuliers doivent s'élever au-dessus des questions partisans et idéologiques afin de prendre des décisions conformes aux intérêts des tous les adhérents et bénéficiaires présents et futurs du régime.

Les placements constituent une responsabilité financière cruciale des administrateurs. De nombreux mandats de directeur général ou d'administrateurs ont pris fin à cause de mauvais placements. Pour un conseil disposant de l'indépendance convenable en matière de placements, les *Principes directeurs pour le placement des fonds des régimes de sécurité sociale* de l'Association internationale de la sécurité sociale définissent le rôle et la responsabilité des administrateurs et traitent de la définition d'objectifs et d'une stratégie de placement ainsi que du processus de placement (voir <http://www.issa.int/pdf/GA2004/2guidelines.pdf>). Ces principes directeurs formalisent le processus de placement. Les suivre permet de protéger les intérêts des parties

intéressées et met les administrateurs à l'abri des récriminations concernant les placements, dont, fatalement, tous ne pourront pas s'avérer rentables.

Même si le fonctionnement des placements d'une institution financière importante est souvent considéré comme plus intéressant que des questions de sécurité sociale ordinaires comme le versement à temps des prestations adéquates ou la bonne exécution des obligations contributives, les administrateurs et la direction ne doivent pas se polariser sur les placements en négligeant d'autres aspects du régime de sécurité sociale.

### 3. RENSEIGNEZ-VOUS SUR LA MANIERE DONT LE REGIME TRAITE SES USAGERS

Aussi bien conçu et financé que soit un régime de sécurité sociale, les cotisants et les bénéficiaires ne l'apprécieront que s'il est administré efficacement et d'une façon conviviale. Le seul moyen dont dispose un administrateur pour évaluer personnellement le degré de satisfaction des usagers vis-à-vis du régime, consiste à rencontrer les cotisants, tant salariés que patronaux, et les bénéficiaires. Même si les impressions qu'il peut en retirer risquent d'être incomplètes, elles le renseigneront sur la perception du régime par le public et sur la qualité de son administration et lui fourniront une base pour soulever des questions auprès de la direction.

La plupart des régimes de sécurité sociale ont des agences locales. C'est dans ces agences que se situe l'interface entre le régime et ses usagers. Les administrateurs devraient donc se rendre dans ces agences (de manière anonyme, si possible), afin de pouvoir apprécier si ces dernières sont correctement situées et si elles assurent un service efficace et convivial.

### 4. PRENEZ DES INITIATIVES – PENSEZ A LONG TERME

Les administrateurs doivent prévoir. Souvent, les conseils d'administration de régime de pension se contentent de réagir à des problèmes démographiques ou financiers d'une manière précipitée et insatisfaisante. Aucun de ces problèmes, pas plus que la plupart des problèmes, ne survient brusquement. En lisant avec attention les rapports actuariels concernant le régime, les administrateurs peuvent apercevoir des problèmes futurs potentiels, ce qui leur permettra de proposer des solutions modérées au

gouvernement et d'obtenir l'aval de celui-ci pour les solutions qu'ils suggèrent. Autrement, ils se trouvent placés devant les crises (parfois suscitées par les médias) et ils y réagissent d'une manière qui n'est peut-être pas dans le meilleur intérêt des parties intéressées.

Même si les administrateurs n'ont pas besoin d'être des experts des technologies de l'information et de la communication (TIC), ils doivent être conscients des progrès des TIC et de leur potentiel pour améliorer l'administration et le service aux usagers du régime ; ils doivent veiller à ce que la direction exploite le potentiel des nouveaux développements dans ce domaine.

## 5. SOYEZ SCEPTIQUE ET INDEPENDANT... MAIS DEMANDEZ CONSEIL

Il est prudent d'adopter une attitude sceptique quand on est responsable de la supervision d'une institution, quelle qu'elle soit. Même si le conseil d'administration est informé et conseillé par la direction du régime de sécurité sociale, il arrive que la responsabilité financière globale du conseil ne cadre pas exactement avec la perspective étroitement administrative de la direction. Les administrateurs devraient donc consulter des experts externes, tout en gardant à l'esprit que ces experts peuvent avoir leurs propres objectifs, non nécessairement conformes aux intérêts du régime.

Outre les rapports émanant de la direction du régime, un conseil d'administration reçoit des rapports d'auditeurs externes, des évaluations actuarielles périodiques et des rapports sur le rendement des placements. Ces rapports peuvent être très techniques et les administrateurs hésitent souvent à les remettre en question, car l'expertise technique leur fait défaut. Or, ces rapports sont faits pour informer le conseil d'administration et l'aider à prendre des décisions. Si les administrateurs n'y comprennent rien, cela n'a guère d'intérêt de les produire. Les administrateurs doivent surmonter leur réticence naturelle à poser des questions et leur crainte de paraître ignorant. Ils devraient mettre en doute les rapports, en gardant à l'esprit que si l'auteur du rapport est réellement un expert, il sera capable d'expliquer des questions compliquées d'une manière intelligible à des profanes.

Les administrateurs ont la tâche difficile de demander conseil tout en demeurant indépendants des influences externes. Toutefois, indépendance ne signifie pas agir sans faire référence au cadre établi par la législation, les politiques publiques ni aux

mandants qu'ils représentent. Le conseil devrait consulter et conseiller le parlement et les responsables du gouvernement et des autres administrations publiques, par exemple la banque centrale qui, parfois, assure la surveillance prudentielle du régime de sécurité sociale.

Le renouvellement du mandat d'un administrateur devrait sanctionner l'excellence du travail réalisé par ce dernier, non son empressement à satisfaire les désirs des personnes qui l'ont nommé à l'origine. Le meilleur modèle de relations avec le gouvernement que puissent se donner les administrateurs d'un conseil de sécurité sociale est fourni par les relations que le conseil des gouverneurs d'une banque centrale entretient lui-même avec le gouvernement.

## 6. SPECIALISEZ-VOUS ET SOYEZ TRANSPARENT

Un administrateur ne peut pas devenir un expert dans tous les aspects d'un régime de sécurité sociale, mais il peut se spécialiser dans un domaine particulier : adéquation des prestations, placements, financement, administration, etc. et devenir un expert en la matière. En appliquant des principes fermes et cohérents à son domaine de spécialité, un administrateur peut acquérir le respect de ses pairs du conseil d'administration et des parties intéressées et se tailler une réputation pour ses connaissances et sa défense intègre de l'intérêt général.

Sauf quand la confidentialité s'impose (par ex. dans certaines situations de placement), un administrateur devrait donner ouvertement son avis sur les questions controversées. Cela peut susciter la critique des personnes qui pensent différemment, mais aussi inspirer le respect. Si vous êtes l'objet de critiques, ne vous laissez pas démonter, puisque c'est le prix à payer quand on est un administrateur à principes.

Il est difficile pour un administrateur d'être transparent, si le fonctionnement du régime ne l'est pas. Tout en veillant à ce que le rapport annuel sur le régime (ou, mieux encore, une version lisible grand public) soit largement diffusé, les administrateurs devraient s'efforcer de dissiper les inquiétudes et d'obtenir le soutien du public en faveur du régime, en recueillant l'avis des parties intéressées et en rendant publiques les décisions du conseil d'administration. Un administrateur, délégué par un groupe de mandants particulier, devrait rendre des comptes de ses actes individuels et de l'action collective du conseil d'administration, non seulement à ses mandants, mais encore au public en général.

## 7. N'ESSAYEZ PAS DE TOUT GERER JUSQUE DANS LES MOINDRES DETAILS

Tout comme le législateur devrait laisser au conseil d'administration le soin de régler les affaires relevant de sa compétence, le conseil d'administration devrait fixer des orientations et assurer une surveillance, mais ne pas interférer directement dans la gestion de l'institution de sécurité sociale. Le directeur et les cadres supérieurs du régime ont été engagés pour le faire fonctionner efficacement, conformément aux désirs du conseil d'administration. Si ces salariés ne produisent pas les résultats attendus, le recours s'offre au conseil d'administration de leur en parler et, si cette mise au point ne porte aucun fruit, de les remplacer. Le conseil d'administration devrait résister à la tentation d'essayer de gérer le fonctionnement quotidien du régime. Cela mine l'autorité des cadres responsables, crée des incertitudes, provoque l'apparition de factions au sein du personnel et produit presque toujours un résultat pire que le mal qu'on essayait de corriger.

# COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DE LA SECURITE SOCIALE DANS UNE SELECTION DE PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Pays et institution	Composition du conseil d'administration
Albanie <i>Instituti I Sigurimeve Shoqerore</i> , Institut d'assurance sociale	Conseil d'administration composé de 12 membres : <ul style="list-style-type: none"> <li>– 6 représentants des ministères (Finances, Economie, Travail et Affaires sociales, Santé et enfin Justice) et de l'Institut d'assurance sociale (1 représentant),</li> <li>– 2 représentants des plus importants syndicats et 1 représentant des associations de bénéficiaires,</li> <li>– 3 représentants patronaux, dont un pour les agriculteurs.</li> </ul>
Estonie Caisse d'assurance maladie	Conseil de surveillance de 15 membres, à savoir : <ul style="list-style-type: none"> <li>– le ministre des Affaires sociales, le ministre des Finances et le président de la Commission des affaires sociales du parlement,</li> <li>– 1 délégué du Ministère des Affaires sociales,</li> <li>– 1 délégué de la Commission des affaires sociales du parlement,</li> <li>– 5 membres émanant d'associations d'assurés,</li> <li>– 5 membres émanant d'organisations patronales.</li> </ul> Le ministre des Affaires sociales est de droit président du Conseil de surveillance. Un Conseil administratif comprenant 3 à 7 responsables rémunérés fait rapport au Conseil de surveillance.

<p>Estonie Caisse d'assurance chômage</p>	<p>Conseil de surveillance de 6 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2 désignés par le gouvernement,</li> <li>– 2 désignés respectivement par la Confédération estonienne des syndicats ouvriers et par la Confédération estonienne des syndicats de salariés,</li> <li>– 2 désignés par la Confédération des employeurs et des artisans estoniens.</li> </ul> <p>Un conseil administratif comprenant trois responsables rémunérés fait rapport au Conseil de surveillance.</p>
<p>Pologne Institution d'assurance sociale (ZUS)</p>	<p>Conseil de surveillance comprenant 10 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 3 sont nommés par le premier ministre sur proposition du ministre responsable de la sécurité sociale, en concertation avec le ministre responsable des finances publiques,</li> <li>– 3 autres sont désignés par l'organisation patronale nationale,</li> <li>– 3 sont désignés par les syndicats et les associations de retraités,</li> <li>– un est désigné par l'association de bénéficiaires.</li> </ul>
<p>Serbie <i>Službeni glasnik RS</i> Caisse d'assurance vieillesse et invalidité des salariés de Serbie</p>	<p>Conseil administratif comprenant 15 membres : 5 représentants respectivement les assurés, les employeurs et les bénéficiaires.</p> <p>Les membres du Conseil administratif sont désignés par l'organisation nationale des syndicats, celle du patronat et celle des associations de bénéficiaires de plus de 50 000 adhérents. Deux des représentants des employeurs sont désignés par l'Etat, en tant que plus important employeur du pays.</p> <p>Il existe également un Conseil de surveillance de 5 membres, 2 représentant les assurés, 1 représentant les employeurs et 1 représentant les bénéficiaires.</p> <p>Il existe des conseils similaires pour les caisses d'agriculteurs et de travailleurs autonomes.</p>
<p>Slovaquie <i>Sociálna poisťovňa,</i> Office d'assurance sociale</p>	<p>Conseil de surveillance tripartite comprenant 15 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 5 désignés par des fédérations syndicales et des associations de citoyens représentant les bénéficiaires d'une pension,</li> <li>– 5 désignés par les organisations patronales,</li> <li>– 4 désignés par l'Etat.</li> </ul> <p>Le Conseil de surveillance a pour président le ministre du Travail, des Affaires sociales et de la Famille.</p> <p>Hormis le président, les membres du Conseil de surveillance sont élus et révoqués par le Conseil national (le parlement).</p>

# FORMULAIRE D'AUTOEVALUATION POUR LES ADMINISTRATEURS

## QUESTIONNAIRE

Cette annexe est une adaptation d'un questionnaire conçu par une association française d'institutions de retraite, l'AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres), et inclus dans un manuel destiné aux administrateurs de ses institutions membres (voir bibliographie pour les détails). Ce questionnaire devrait vous aider à apprécier vos domaines de connaissance et vos points forts autant que vos points faibles, sur lesquels il vous faudrait travailler ou obtenir un complément de formation.

Questions concernant ma nomination comme administrateur	Oui	Non
Quand j'ai accepté ma nomination au conseil d'administration, je comprenais en quoi consisterait ma fonction et ce qu'on attendait de moi.		
Pour me faire une idée détaillée de ce qu'exigeait ma nouvelle fonction, j'ai interrogé <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'organisation que je représente,</li> <li>– mes pairs du conseil d'administration en fonction depuis longtemps,</li> <li>– le directeur général ou d'autres cadres supérieurs de l'institution,</li> <li>– d'autres sources, quelles qu'elles soient.</li> </ul>		
J'ai un exemplaire de tous les documents importants concernant l'institution et ses activités.		
Si la réponse à la question ci-dessus est négative, j'ai demandé des exemplaires des documents qui manquent dans mon dossier.		
J'avais déjà eu, avant de débiter, l'occasion de participer à des séminaires sur la fonction d'administrateur.		
Les administrateurs se voient offrir régulièrement un complément d'aide pour mettre à jour les connaissances et les compétences dont ils ont besoin.		

Questions concernant mon engagement actuel	Oui	Non
Je pense remplir mon rôle d'administrateur dans l'esprit du mandat qui m'a été confié.		
Je joue un rôle actif dans toutes les réunions du conseil d'administration et des sous-comités auxquels je siège.		
Avant chaque réunion, j'étudie attentivement l'ordre du jour et tous les documents joints.		
Je suis en rapport avec des experts qui peuvent m'offrir des mises au point sur les sujets nécessitant des connaissances spécialisées.		
Je peux contacter mes pairs du conseil d'administration ou d'entités similaires pour discuter avec eux des sujets d'intérêt commun.		
Lors des réunions, si les débats se font dans une langue obscure pour moi, j'insiste pour qu'on fournisse au conseil d'administration : – un complément d'explication en termes profanes, – la documentation nécessaire.		
Je suis au courant de – l'énoncé de mission, des objectifs et des cibles de l'institution, et – des indicateurs de résultats utilisés.		
Quand il est question d'investir dans de futurs développements administratifs ou technologiques, je détermine si les projets proposés : – auront un effet positif en matière de coûts, de qualité de fonctionnement et de service aux usagers ; – seront compatibles, à court et à moyen terme, avec le budget de l'institution ; – amélioreront notre capacité de communiquer avec d'autres institutions publiques et avec nos usagers.		
Je me tiens bien informé des commentaires émis dans la presse et les médias sur l'institution et ses activités.		
Je suis au courant des politiques de recrutement de l'institution et je les crois équitables et transparentes. Je pense que nous donnons l'exemple en la matière.		
<b>Les finances de l'institution</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Je comprends les règles de comptabilité publique suivies par l'institution.		
J'ai bénéficié de mises au point de la part de spécialistes sur les aspects que je ne comprenais pas.		
Je connais la proportion des dépenses totales de l'institution affectées au fonctionnement, y compris – les principales catégories de ce chapitre des dépenses, et – sa répartition entre dépenses du siège et dépenses des centres régionaux ou locaux.		
J'examine attentivement les chiffres et les rapports budgétaires lors de leur parution et je demande un complément d'information sur tout aspect obscur.		

Ces rapports me parviennent suffisamment à l'avance pour que je puisse les examiner correctement avant la réunion où l'on en parle.		
J'examine attentivement les rapports d'audit et la lettre de recommandations de l'auditeur.		
Je vérifie si ces recommandations sont appliquées.		
<b>Le droit d'accès à l'information des administrateurs</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
L'institution tient les administrateurs au courant <ul style="list-style-type: none"> <li>- de ses activités,</li> <li>- des révisions et des programmes de développement en cours,</li> <li>- de tout développement politique ou juridique pertinent.</li> </ul>		
Les administrateurs reçoivent un exemplaire de toute circulaire, de tout rapport ou de tout autre document publié par l'institution.		
Les administrateurs bénéficient de rapports réguliers sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le nombre des nouvelles demandes de prestations, des prestations actuellement servies et des bénéficiaires arrivés en fin de droit ;</li> <li>- les recettes et les dépenses, tant de prestation que de fonctionnement ;</li> <li>- les frais administratifs ;</li> <li>- le rendement par rapport aux objectifs et aux critères de référence ;</li> <li>- les recommandations des auditeurs internes et externes ;</li> <li>- les mesures prises pour appliquer ces recommandations.</li> </ul>		
Je pense que les administrateurs reçoivent assez d'informations pour pouvoir jouer un rôle actif la direction de l'institution.		
<b>Faire connaître l'institution</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
En tant qu'administrateur de l'institution, j'estime que j'ai un rôle à jouer pour faire connaître les activités de celle-ci aux mandants que je représente.		
J'ai organisé ou participé régulièrement à des réunions externes d'information sur les activités de l'institution : <ul style="list-style-type: none"> <li>- au sein de ma propre organisation,</li> <li>- pour une audience plus large, y compris le grand public.</li> </ul>		
J'ai le sentiment de connaître et de comprendre suffisamment les activités de l'institution pour pouvoir jouer un rôle actif dans ce type de réunion.		
Quand ce n'est pas le cas, je peux demander un complément de mise au point à des <ul style="list-style-type: none"> <li>- personnes appartenant à ma propre organisation,</li> <li>- personnes appartenant à l'institution.</li> </ul>		
Je pense être assez bien informé pour pouvoir jouer un rôle actif dans les débats sur la sécurité sociale en général et sur son évolution future et ses réformes éventuelles en particulier.		
J'estime remplir mon rôle d'ambassadeur de l'institution.		

<b>La stratégie de placement de l'institution</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Je connais <ul style="list-style-type: none"> <li>– les diverses catégories de placement qui s'offrent à l'institution, et</li> <li>– leurs diverses caractéristiques, par exemple leur niveau de risque, de liquidité et leur taux de rendement probable.</li> </ul>		
Je participe pleinement à l'élaboration et au réexamen de la stratégie de placement de l'institution et je comprends les motifs de cette stratégie.		
Je sais comment est mesuré le rendement des placements, je comprends notamment <ul style="list-style-type: none"> <li>– les critères de référence utilisés,</li> <li>– les justifications fournies par les gestionnaires de placement quand ils rapportent un rendement inférieur aux objectifs.</li> </ul>		
Je comprends la structure des frais de gestion et des autres commissions prélevés par les gestionnaires de placement.		
J'examine attentivement ces frais et autres commissions dans les rapports.		
<b>Projections pour l'avenir</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
Mon institution bénéficie de rapports actuariels réguliers sur les prestations de sécurité sociale. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ces rapports ont un horizon à ..... ans.</li> <li>– Le conseil d'administration a l'occasion de discuter de leurs hypothèses et de leurs statistiques avec les actuaires auteurs de ces rapports.</li> </ul>		
On a effectué, ou l'on projette d'effectuer, dans mon pays, un rapport sur les dépenses de protection sociale dans l'ensemble de l'économie.		

### *Connaissances et compétences*

	<b>Sujet</b>	<b>Evaluez votre niveau de connaissances ou de compétences (choisissez entre « bon », « moyen » et « faible » ; remarques supplémentaires bienvenues)</b>
1	Historique et structure des prestations servies	
2	Cadre juridique	
3	Structure de l'institution	
4	Fixer des objectifs et mesurer les résultats	
5	Comptabilité et contrôle financier	
6	Placements	
7	Questions actuarielles à long terme	

## EXEMPLE DE DOSSIER DE FORMATION

Objectif: consacrer un minimum de deux heures par mois à s'instruire de manière informelle (lecture, discussion avec des experts, etc.) et deux jours par an à une formation encadrée.

Nom de l'administrateur: .....

Date d'ouverture du dossier:

Date	Activité	Formation formelle ou informelle ? Remarques supplémentaires bienvenues



## AUTRES LIVRES, PUBLICATIONS ET SITES WEB UTILES

AGIRC. 1997. *Administrer une caisse de cadres*, Paris, AGIRC.

AISS/IBM. 2004. *La gestion de projet de Technologies de l'information et de la communication (TIC) dans la sécurité sociale – Dix aspects de la gestion des TIC dans les organismes de sécurité sociale*, Genève, AISS. Adresse Internet : [www.issa.int](http://www.issa.int).

Association internationale de la sécurité sociale (AISS). 1995. Manuel pédagogique publié conjointement avec la Benefits Agency du Department of Social Security du Royaume-Uni, à l'intention des administrateurs d'institutions de sécurité sociale.

Association internationale de la sécurité sociale (AISS). 1997. *Re-engineering of Social Security Institutions*, actes de la conférence conjointe de l'AISS et la Inter-American Conference on Social Security. 3–6 juin 1997. Washington, D.C.

Association internationale de la sécurité sociale (AISS). 2000. *La reconfiguration dans les institutions de sécurité sociale – Un manuel basé sur l'expérience*, Genève, AISS.

Association internationale de la sécurité sociale (AISS). 2001. *Mesure des performances dans les institutions de sécurité sociale : gestion basée sur les résultats*, actes de la Conférence internationale, Taormine, mars 2001, Genève, AISS.

Association internationale de la sécurité sociale (AISS). 2004. *Principes directeurs pour le placement des fonds des régimes de sécurité sociale*, Groupe d'étude sur l'investissement des fonds de la sécurité sociale, Texte préparé pour la réunion de Porto, Portugal, 1<sup>er</sup> et 2 avril 2004.

- Barrand P, S. Ross, et G. Harrison. 2004. *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections*, Document de travail du FMI, décembre 2004, Washington, D.C., FMI.
- BIT. 1998. *Internal Guidelines for the Actuarial Analysis of a National Social Security Pension Scheme*, Genève, Service finances, actuariat et statistiques, Département de la sécurité sociale, BIT.
- BIT. 1998a. *Social Security Principles*. Social Security Manual 1, Genève, BIT.
- BIT. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2, Genève, BIT.
- BIT. 1998c. *Social Security Financing*, Social Security Manual 3. Genève, BIT.
- BIT. 1998d. *Social Health Insurance*, Social Security Manual 5. Genève, BIT.
- BIT. 2002. *The ILO Pensions Model: A Technical Guide*. Genève, Service finances, actuariat et statistiques, Département de la sécurité sociale. Genève, BIT.
- Cichon, Michael, William Newbrander et coll. 1999. *Modelling in Health Care Finance*. Genève, BIT/AISS.
- Cichon, Michael, Wolfgang Scholz et coll. 2004. *Financing Social Protection*. Genève, BIT/AISS.
- CIPFA. 2001. *Accounting and Auditing Standards – A Public Services Prospective*. London, CIPFA.
- Czaputowicz, Jacek. 2000. *Ethics of The Corps of Civil Service in Poland*, Texte d'une communication prononcée à la Conférence de l'Institut international de l'éthique publique : « L'éthique au cours du nouveau millénaire – Rapprochement entre les secteurs public et privé », Ottawa (Canada), 24–28 septembre 2000.
- Daykin, C. 2004. *Financial Governance and Risk Management of Social Security*, communication prononcée lors de l'Assemblée générale de l'AISS, septembre 2004.
- Financial Times. 2004. « Understanding Performance Management », supplément au *Financial Times*, 6 octobre 2004.
- Fultz, E. et M. Ruck. 2002. *Réformer la protection des travailleurs : les pensions d'invalidité en transformation*. Budapest, CECO de l'OIT.
- Fultz, E. et T. Stanovnik (dir.). 2004. *Le recouvrement des cotisations d'assurance pension : tendances, questions et problèmes en Europe centrale et orientale*. Budapest, CECO de l'OIT.

- Gillion, C., J. Turner, C. Bailey et D. Latulippe (dir.). 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. Genève, BIT.
- GVG. 2003a. *Social Protection in the Candidate Countries*. Country Study 40. Estonia, Latvia, Lithuania, Berlin, AKA.
- GVG. 2003b. *Social Protection in the Candidate Countries*. Country Study 41. Czech Republic, Slovakia, Poland, Berlin, AKA.
- GVG. 2003c. *Social Protection in the Candidate Countries*, Country Study 42. Bulgaria, Hungary, Romania, Slovenia, Berlin, AKA.
- Association actuarielle internationale (AAI). 2002. *Lignes directrices de pratique actuarielle pour les régimes de sécurité sociale*, adoptées par le Conseil de l'AAI, le 21 octobre 2002. Adresse Internet : [http://www.actuaries.org/LIBRARY/Guidelines/SS\\_Guidelines\\_Final\\_FR.pdf](http://www.actuaries.org/LIBRARY/Guidelines/SS_Guidelines_Final_FR.pdf).
- Institut européen d'administration publique. 2004. *Ethics in the Public Services of the European Union Members States*, Enquête réalisée pour la 42<sup>e</sup> réunion des directeurs généraux de services publics des Etats-membres de l'Union Européenne, 27–28 mai 2004, Dublin, Irlande. Adresse Internet : [www.IEAP.nl](http://www.IEAP.nl).
- International Network of Pension Regulators and Supervisors / Association internationale de la sécurité sociale. 2003. *Complementary and Private Pensions throughout the World*. Genève, INRRS/AISS.
- Investment Management Association (IMA). 2002. *Pension Fund Disclosure Code*. London: IMA. Adresse Internet : [www.investmentuk.org/news/standards/pfdc2.pdf](http://www.investmentuk.org/news/standards/pfdc2.pdf).
- Iskander, Magdi et Nadereh Chamiou. 2000. *Corporate Governance: A Framework for Implementation*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Iyer, Subramaniam. 1999. *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*. Genève, BIT/AISS.
- Linder, J., R. Wheeler et T. Wiley. 2004. *Création de valeur par la gestion des performances dans la sécurité sociale*. Genève, Accenture/AISS, Commission technique de gestion administrative, d'organisation et des méthodes (OM).
- McGillivray, W. 1996. « Evaluations actuarielles des régimes de sécurité sociale : nécessité, utilité et malentendus », dans *Financement de la sécurité sociale : problèmes et perspectives*. Genève, AISS.

- McGillivray, W. 2001. « L'évasion des cotisations : conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 54, n° 4.
- National Audit Office (NAO). 1997. *Value for Money Handbook*. Londres, NAO.
- National Audit Office (NAO). 2004. *Improving IT Procurement: Report by the Comptroller and Auditor General*. Séance 877 de la Chambre des Communes, 2003–2004, 5 novembre 2004, Londres, NAO.
- Nunberg, Barbara. 2000. *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- OCDE, 1998. *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. Adresse Internet : <http://www.oecd.org/dataoecd/59/54/1899161.pdf>.
- Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (CPPIB). 2004. *Enoncé des principes de placement*, 5 août 2004. Adresse Internet : [www.cppib.ca](http://www.cppib.ca).
- Open Society Institute. 2002. *Corruption and Anti-corruption Policy in Lithuania*. Adresse Internet : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN01831.pdf>.
- Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques. Adresse Internet : [http://www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADf.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADf.html).
- Palidauskaite, J. 2003. *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries*. Kaunas: Kaunas University of Technology.
- Plamondon, Pierre et coll. 2002. *Actuarial Practice in Social Security*. Genève, BIT/AISS.
- Ross, S. 2004. « Le recouvrement des cotisations : pratiques et problèmes actuels », Conférence internationale de l'AISS sur « Les changements dans la structure et l'organisation de l'administration de la sécurité sociale ». Cracovie, Pologne, 3–4 juin 2004.
- Scholz, Wolfgang et coll. 2000. *Social Budgeting*. Genève, BIT/AISS.

- Stanovnik, T. 2004. « Le respect des règles en matière de cotisations dans les pays d'Europe centrale et orientale : quelques questions pertinentes », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 4.
- Svorenova, M. et A. Petrášová. 2004. *Social Policy and Expenditure Review of the Slovak Republic*. Budapest, CECO de l'OIT.
- Taylor, S. 2004. « Getting it Right », *The Actuary*, août 2004, Londres, Staple Inn Actuarial Society. Adresse Internet : [www.the-actuary.org.uk](http://www.the-actuary.org.uk).
- Union européenne. 2004. *Programme préparatoire des partenaires sociaux en vue de l'adhésion à l'UE*, UE.

## SITES WEB

Association internationale de la sécurité sociale (AISS) :	<a href="http://www.issa.intl">www.issa.intl</a>
Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques :	<a href="http://www.intosai.org">www.intosai.org</a>
Organisation internationale du travail (OIT) :	<a href="http://www.ilo.org">www.ilo.org</a>
Université de Lausanne :	<a href="http://www.unil.ch">www.unil.ch</a>
Université de Maastricht :	<a href="http://www.fdewb.unimaas.nl">www.fdewb.unimaas.nl</a>
World Wide Web Consortium (W3C)	<a href="http://www.w3c.org">www.w3c.org</a>



## LISTE DES SIGLES

AAI :	Association actuarielle internationale
AISS :	Association internationale de la sécurité sociale
IPSAS :	International Public Sector Accounting Standards (Normes comptables internationales pour le secteur public)
PIB :	Produit intérieur brut
SAS :	Social Accounting System (Système de comptabilité sociale)
SPER :	Social Policy and Expenditure Review (Rapport sur les dépenses et l'exécution du budget de la sécurité sociale)
TIC :	Technologies de l'information et de la communication
UE :	Union européenne





