



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

# La stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale

Adoptée par le Bureau de l'AISS  
Juin 2010

---

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plateformes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Ce document est disponible à l'adresse suivante: <http://www.issa.int/ressources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS.

Première publication en 2010

© Association internationale de la sécurité sociale, 2011

---

# La stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale

## 1. Introduction

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les agences nationales de sécurité sociale. Elle fournit des informations, des plates-formes de recherche et d'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde. Fondée en 1927, l'AISS regroupe quelque 340 institutions membres dans presque 150 pays.

La sécurité sociale est un droit de l'homme, consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Or, à ce jour, la majorité de la population mondiale n'a toujours pas accès à une couverture adéquate par la sécurité sociale.

Conformément à leur vision stratégique de la Sécurité sociale dynamique, l'AISS et ses institutions membres s'emploient à élargir cette couverture et à promouvoir le rôle des institutions de sécurité sociale dans la réalisation de cet objectif. Les institutions de sécurité sociale présentent un potentiel élevé et des possibilités uniques de progression dans l'extension de la couverture et elles sont des acteurs indispensables pour les stratégies nationales d'extension.

L'AISS a abordé la question de l'extension de la couverture à bon nombre de ses conférences et dans un certain nombre de publications, mais l'importance cruciale d'une amélioration de la couverture l'a conduite à élaborer une stratégie explicite pour orienter et structurer ses activités futures dans ce domaine. Cette stratégie a été mise au point en 2008 et 2009 par un groupe de travail créé par le Bureau de l'AISS, et elle a été présentée à l'ensemble des membres de l'Association à l'occasion du Forum mondial 2010 de la sécurité sociale.

Le présent document décrit la stratégie de l'AISS. Il définit les défis prioritaires en matière d'extension de la couverture, les possibilités offertes aux institutions de sécurité sociale, le processus de collaboration de l'AISS qui permettra d'établir les plans d'action des institutions de sécurité sociale en vue de l'extension de la couverture et le rôle de l'Association dans l'appui à apporter à ses institutions membres pour la mise en œuvre de ces plans.

## 2. Les défis prioritaires des membres de l'AISS en matière d'extension de la couverture

Les défis à relever en matière d'extension de la couverture sont souvent spécifiques aux conditions socio-économiques d'un pays et à la structure institutionnelle du système de sécurité sociale qui y est en vigueur. Conformément aux priorités de ses membres, l'AISS concentre sa stratégie sur des actions permettant aux institutions de sécurité sociale de mettre au point un certain nombre de solutions pour relever les défis prioritaires suivants:

## **2.1. L'extension de la couverture des soins de santé**

L'accès en temps opportun à des soins de santé de qualité et abordables est l'une des grandes priorités, en matière de sécurité sociale, des institutions membres de l'AISS. Un tel accès améliore le bien-être individuel, contribue au développement social et économique et à la lutte contre la pauvreté. Pourtant, une grande partie de la population ne bénéficie pas de cet accès, et dans de nombreux pays les paiements à la charge des personnes concernées représentent une lourde charge et les exposent à un risque de pauvreté.

## **2.2. L'extension de la couverture des régimes de pensions de vieillesse, invalidité et survivants**

Remédier aux insuffisances de la couverture des régimes de pensions est devenue une question essentielle pour les décideurs nationaux et les institutions multilatérales. Les régimes obligatoires couvrent souvent moins de 25 pour cent de la population active dans les pays à faible revenu et entre 25 et 50 pour cent dans les pays à revenu intermédiaire. Dans les pays à revenu élevé également, certaines parties de la population ne sont pas couvertes. Outre les problèmes liés à la couverture de la population, les récentes réductions des taux de remplacement de nombreux régimes de retraite visant à préserver leur viabilité financière ont contraint les citoyens à diversifier leurs sources de revenu afin d'éviter de tomber dans la pauvreté durant leur vieillesse.

## **2.3. L'administration des régimes de prestations minimales financés par l'impôt**

Les pays à revenu élevé ont généralement mis en place des régimes de protection sociale de base universels. Pour réduire la pauvreté et offrir un accès immédiat à un niveau de protection de base, de nombreux pays à revenu intermédiaire et un nombre croissant de pays à faible revenu sont en train d'instaurer, ou envisagent d'instaurer, des régimes de transferts en espèces non contributifs, avec ou sans conditions d'octroi, de revenu minimum, de pensions et de prestations familiales. Les insuffisances de la capacité d'administration de ces régimes constituent un sérieux obstacle à leur mise en œuvre efficace.

## **2.4. L'extension de la couverture des régimes de protection contre le chômage**

Les prestations de chômage sont une composante essentielle de tout système complet de sécurité sociale. Du fait de la crise actuelle de l'emploi, la question de la protection contre le chômage risque de prendre de l'importance dans les années à venir, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé. Avec les politiques actives de l'emploi, l'extension de l'assurance chômage est l'un des principaux domaines dans lesquels il est indispensable d'investir à la fois pour la stabilité sociale et économique et pour la valorisation du capital humain.

## **2.5. La création et l'extension de l'assurance pour les soins de longue durée**

Outre le vieillissement démographique général de nombreuses populations, dans la plupart des pays le nombre des personnes âgées de 80 ans et au-delà croît plus rapidement que les autres segments de la population âgée. Même si cela signifie souvent qu'un certain nombre d'années de vie supplémentaires, en bonne santé, viennent s'ajouter à l'espérance de vie, la

prévalence des maladies chroniques et le besoin de soins de longue durée durant la vieillesse augmentent aussi. Etant donné que les conséquences financières des soins peuvent être importantes aussi bien pour les individus que pour les collectivités, la création ou l'extension de régimes de soins de santé de longue durée est prioritaire.

## **2.6. Donner accès à une couverture adéquate de la sécurité sociale aux travailleurs migrants**

Alors que les flux migratoires se sont accrus dans l'économie mondialisée, de nombreux migrants, en particulier des femmes, ne sont couverts ni dans leur pays d'accueil ni dans leur pays d'origine. Les migrants Sud-Sud, en particulier, n'ont pratiquement aucune couverture. Identifier des solutions permettant d'étendre la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs migrants est donc essentiel et bénéficiera à un groupe extrêmement vulnérable.

## **2.7. Le respect des obligations et le recouvrement des cotisations**

On ne peut obtenir une large couverture de la population sans disposer de systèmes de recouvrement des cotisations bien adaptés et efficaces aussi bien en ce qui concerne le contrôle du respect des obligations que les mesures permettant d'imposer ce respect. S'il est certes difficile d'évaluer le niveau précis de non-respect des obligations, il est toutefois largement reconnu qu'il s'agit là d'un important problème, en particulier dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Le non-respect des obligations et l'évasion ont de graves conséquences sur le niveau de protection des membres du régime ainsi que sur la légitimité financière et sociale des régimes de sécurité sociale.

# **3. Les différentes possibilités offertes aux institutions de sécurité sociale**

Les défis qu'il faut relever en priorité variant d'un pays à l'autre, il n'existe pas d'approche uniforme pour élargir la couverture de la sécurité sociale. Mais les institutions de sécurité sociale ont un rôle crucial à jouer dans ce domaine et elles peuvent contribuer efficacement et de façon significative.

Bien entendu, de nombreuses actions visant à étendre la couverture sont élaborées au niveau des décideurs politiques et vont donc au-delà du mandat des institutions de sécurité sociale. Mais lorsque de telles mesures sont prises au niveau national, les institutions de sécurité sociale peuvent jouer un rôle aussi bien dans la formulation que dans la mise en œuvre de ces politiques. Et même en l'absence de mesures et politiques nationales spécifiques pour l'extension de la couverture, les institutions de sécurité sociale peuvent avoir d'importantes possibilités de contribuer à l'amélioration et à l'extension de la protection sociale.

De l'avis de l'AISS, les institutions de sécurité sociale ont la possibilité de contribuer avec succès à l'extension de la couverture de la sécurité sociale en recourant à au moins quatre moyens d'action.

## **3.1. Améliorer le respect des obligations et le recouvrement des cotisations**

Le respect des obligations et un taux élevé de recouvrement des cotisations doivent être des objectifs primordiaux des institutions de sécurité sociale qui administrent des régimes contributifs. Lorsque des défauts de respect des obligations sont repérés, ces institutions

peuvent prendre des mesures pour s'assurer que les ayants-droit et leurs employeurs cotisent effectivement au système. S'il existe des obstacles spécifiques – d'ordre administratif ou liés aux coûts des transactions – au recouvrement des cotisations, les institutions de sécurité sociale peuvent innover et envisager de prendre des mesures pour en venir à bout.

Elles pourront se baser à cet effet sur les facteurs de facilitation recensés par l'AISS qui, considérés dans leur ensemble, constituent la base de la réussite de toute activité de recouvrement des cotisations: a) l'implantation de l'organisation; b) la maturité du programme; c) le degré de la couverture et la diversité de la population active; d) le degré d'automatisation; e) la coordination avec les organisations extérieures; f) une évaluation et un ajustement permanents; g) la promotion d'une culture des cotisations de sécurité sociale.

### **3.2. Etendre la couverture aux groupes les plus difficiles à couvrir par les régimes contributifs**

L'extension de la couverture aux groupes de travailleurs difficiles à couvrir, qui pour la plupart appartiennent au secteur informel de l'économie, exige des institutions de sécurité sociale qu'elles innover et qu'elles recherchent de nouvelles solutions administratives. L'inclusion de ces groupes demande la prise en compte de leurs conditions, besoins et capacités financières, et les innovations nécessaires peuvent inclure des adaptations des paquets de prestations, des campagnes d'adhésion volontaire ou une collaboration avec des régimes communautaires ou autres.

### **3.3. Contribuer à une administration efficace des régimes de revenu minimum financés par l'impôt**

Comme indiqué ci-dessus, de nombreux pays envisagent de créer des régimes de revenu minimum financés par l'impôt en tant que mesure permettant d'offrir à leur population un accès immédiat à une couverture de base. Cela étant, les institutions de sécurité sociale sont souvent les seuls organismes nationaux qui ont la capacité de gérer un régime de prestations sociales de grande taille et elles jouent par conséquent un rôle important dans la mise en œuvre des nouveaux régimes. Bien que cette évolution exige souvent une extension de leur mandat, elles peuvent également, dans de nombreux cas, offrir leur expertise "en amont" et s'impliquer dans la mise en œuvre des nouveaux régimes.

### **3.4. Défendre la cause de l'extension de la couverture de la sécurité sociale au niveau politique national**

Dans de nombreux pays, le développement de la sécurité sociale occupe une place croissante sur la liste des priorités des gouvernements, d'autant plus que la crise économique et financière a une fois de plus confirmé l'importance de la sécurité sociale. Dans ce contexte, les institutions de sécurité sociale ont un fort potentiel de défense de la cause de l'extension de la couverture au niveau politique national et elles peuvent partager leurs connaissances et leur expérience pour rendre les dispositions de sécurité sociale plus efficaces et améliorer les résultats de l'extension de la couverture.

## **4. Une stratégie d'action de l'AISS**

La stratégie de l'AISS est fondée sur les capacités et les initiatives des institutions de sécurité sociale. En se basant sur son propre engagement et sur celle de ses institutions membres à élargir la couverture de la sécurité sociale, de même que sur les défis prioritaires à relever –

tels qu'ils ont été recensés – et sur le potentiel élevé des institutions de sécurité sociale à faire avancer les choses dans ce domaine, l'AISS entend faciliter un processus comprenant les étapes suivantes:

- les institutions membres de l'AISS fixent des objectifs concrets en matière d'extension de la couverture;
- les institutions membres de l'AISS établissent des plans d'action basés sur une analyse de la situation actuelle et définissent notamment un certain nombre de mesures permettant d'avancer dans la réalisation de ces objectifs. Ces plans d'action sont axés sur un ou plusieurs des défis à et sur les quatre moyens d'action dont disposent les institutions de sécurité sociale, tels que susmentionnés;
- les institutions membres de l'AISS mettent en œuvre les plans d'action durant une période prédéterminée;
- les institutions membres de l'AISS rendent compte de leurs expériences et se les communiquent sur la base d'indicateurs préétablis.

L'AISS facilite ce processus et apporte son soutien à ses institutions membres pour l'établissement et la mise en œuvre de leurs plans d'action, au moyen d'un apport de connaissances pertinentes, de la création de plates-formes d'échange appropriées et d'activités visant à renforcer la capacité des membres à progresser dans l'extension de la couverture:

- constitution des plates-formes nécessaires aux institutions membres pour définir leurs objectifs;
- publication d'un manuel sur les stratégies d'extension de la sécurité sociale et les bonnes pratiques en matière d'amélioration du recouvrement des cotisations et d'extension de la couverture aux populations difficiles à couvrir;
- recherche de solutions aux problèmes prioritaires, débouchant sur l'établissement de rapports techniques et la définition d'approches concrètes pour appliquer les bonnes pratiques;
- soutien aux membres dans leur action de renforcement de leurs capacités, au moyen d'activités telles que:
  - des modules de formation;
  - des séminaires de formation;
  - un fichier d'experts et de consultants;
  - la promotion des échanges et du soutien de membre à membre, par exemple sur la base de jumelages;
  - la création d'un forum électronique pour des échanges sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale.
- Mise au point d'un dispositif de suivi périodique et de notification des progrès accomplis et des enseignements tirés de l'expérience;
- Mesures visant à instaurer un environnement positif pour les stratégies nationales par la promotion de l'extension de la couverture de la sécurité sociale au niveau international et par des partenariats avec des organisations internationales telles que le Bureau international du Travail (BIT), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), des donateurs et des associations de la société civile.

## 5. L'importance des partenariats au niveau international

Il existe un certain nombre d'organisations internationales qui travaillent à l'extension de la couverture de la sécurité sociale. D'abord et avant tout, le Bureau international du Travail (BIT), qui a mis au point le concept d'un socle social de base, qu'il utilise pour indiquer le chemin à suivre. Même si l'AISS a son propre créneau qui consiste à contribuer à l'extension de la sécurité sociale en travaillant avec les institutions de sécurité sociale plutôt qu'avec les

institutions chargées de l'élaboration de la politique, la nécessité d'une collaboration au niveau international est évidente.

Il ne s'agit pas seulement d'éviter les chevauchements et d'accroître l'efficacité, mais aussi, plus particulièrement, de regrouper les expériences et d'orienter les activités nationales grâce à des approches internationales renforcées et cohérentes.

Pour la mise en œuvre de sa stratégie, l'AISS va donc collaborer avec des partenaires internationaux et en particulier chercher à établir des liens avec les activités du BIT relatives à l'extension de la protection sociale et à les appuyer.



Promoting and developing social security worldwide  
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde  
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo  
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln  
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире  
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم  
促进和发展全球社会保障