

# Thaïlande

|                                                                                                                                                                                                            |                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Superficie                                                                                                                                                                                                 | 513 115 km <sup>2</sup>                                                                 |
| Population <sup>i</sup>                                                                                                                                                                                    | 67 312 624                                                                              |
| Répartition par âge                                                                                                                                                                                        |                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0-14 ans</li> <li>• 15-64 ans</li> <li>• 65 ans et plus</li> </ul>                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>22,0 %</li> <li>70,6 %</li> <li>7,4 %</li> </ul> |
| Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes) pour les deux sexes <sup>ii</sup>                                                                                                             | 13                                                                                      |
| Espérance de vie à la naissance (années) pour les femmes                                                                                                                                                   | 72,1                                                                                    |
| Espérance de vie à la naissance (années) pour les hommes                                                                                                                                                   | 65,8                                                                                    |
| Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) <sup>iii</sup>                                                                                                                             | 110                                                                                     |
| PIB par habitant                                                                                                                                                                                           |                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• En dollars E.-U.<sup>1</sup> courants<sup>iv</sup></li> <li>• PPA (en dollars courants internationaux)<sup>v</sup></li> <li>• Monnaie locale constante</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>4 043</li> <li>8 086</li> <li>64 722</li> </ul>  |
| Dépenses totales consacrées à la santé (en millions de bahts)                                                                                                                                              | 363 770,8                                                                               |
| Dépenses privées consacrées à la santé en pourcentage des dépenses totales consacrées à la santé                                                                                                           | 25 %                                                                                    |
| Taux de chômage <sup>vi</sup>                                                                                                                                                                              | 0,7 %                                                                                   |
| Population active <sup>vii</sup>                                                                                                                                                                           | 38,7 millions                                                                           |
| Pourcentage de la population active dans l'économie informelle <sup>viii</sup>                                                                                                                             | 62,3 %                                                                                  |
| Rang pour l'indice de développement humain (IDH) <sup>ix</sup>                                                                                                                                             | 87                                                                                      |
| Indicateurs de pauvreté de l'IDH – rang pour l'indice de pauvreté humaine                                                                                                                                  | 41                                                                                      |
| Taux d'alphabétisation de la population adulte (15 ans et plus)                                                                                                                                            | 94 %                                                                                    |

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, le dollar s'entend du dollar des Etats-Unis.

# Le Régime de retraite universel de 500 bahts

Thaworn Sakunphanit  
Worawet Suwanrada

# 18

## Thaïlande

### Résumé<sup>2</sup>

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Groupe cible:                            | Toutes les personnes âgées thaïlandaises (60 ans et plus).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Population cible:                        | 6,87 millions (environ 95 % des personnes âgées); nombre de personnes âgées inscrites: 5,65 millions (82,2 % de la population cible).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Prestations:                             | Prestations en espèces, 500 bahts (31,4 dollars constants de 2005 PPA) par mois.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Fonctionnement:                          | En principe, la personne âgée ou son représentant légal doit s'inscrire auprès des autorités locales de son lieu de résidence.<br>Les bénéficiaires peuvent choisir entre quatre méthodes: <ul style="list-style-type: none"><li>• recevoir l'allocation en espèces directement auprès du bureau de l'autorité locale;</li><li>• désigner un représentant légal pour recevoir l'allocation en espèces directement auprès du bureau de l'autorité locale;</li><li>• faire transférer la retraite sur leur compte en banque;</li><li>• faire transférer la retraite sur le compte en banque du représentant légal. Les bénéficiaires devront cependant s'affranchir des frais de transfert s'ils ne possèdent pas de compte à la banque Krungthai.</li></ul> |
| Total des dépenses (année fiscale 2010): | 33 917 millions de bahts, ou 2 129,1 millions de dollars constants de 2005 PPA (environ 0,37 % du PIB).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Source de financement:                   | Recettes fiscales générales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

### A propos des auteurs

Thaworn Sakunphanit, directeur adjoint, Health Insurance Research Office.

Worawet Suwanrada, professeur agrégé, faculté d'économie, Université Chulalongkorn.

<sup>2</sup> Des informations plus détaillées concernant le contexte socio-économique de la Thaïlande sont disponibles dans l'étude de cas 17, dans la partie «Contexte socio-économique».

## La nécessité d'un nouveau système de retraite public

Cela n'est pas exagérer que d'affirmer que plusieurs facteurs obligent le gouvernement à envisager la conception d'un nouveau régime de retraite public. Comme précédemment mentionné dans l'étude de cas consacrée au Régime de couverture universelle, la Thaïlande est actuellement en plein processus de changement démographique et va devenir une société vieillissante. Le service de planification national thaïlandais (National Economic and Social Development Board – NESDB) prévoit que la population âgée (les personnes âgées de 60 ans et plus) va augmenter graduellement pour dépasser les 20 pour cent en 2030 et que le nombre d'actifs pour chaque retraité devrait chuter et atteindre 2,52 (NESDB, 2007). L'enquête de 2007 consacrée aux personnes âgées en Thaïlande et réalisée par le Bureau national des statistiques thaïlandais (National Statistical Office) a révélé que la principale source de revenu des personnes âgées provient de l'aide financière que leur donnent leurs enfants. La baisse des taux de fertilité pourrait cependant faire fléchir cette tendance dans un futur proche.

Ces changements commencent à faire prendre conscience à la population thaïlandaise de l'importance des moyens de subsistance pour les vieux jours. Dans l'enquête d'opinion consacrée à la connaissance des personnes âgées et à la vision qu'en a la société (Knowledge and Attitude toward the Elderly), réalisée en 2007 à l'échelle nationale parmi des personnes ayant entre 18 et 59 ans en coopération avec le Bureau national des statistiques, le ministère du Développement social et de la Sécurité humaine et la faculté d'études démographiques de l'université Chulalongkorn, environ 95 pour cent des sondés affirmaient que la préparation financière était un aspect crucial pour s'assurer de bonnes conditions de vie durant ses vieux jours. Malheureusement, l'enquête a également montré que 42,4 pour cent des sondés n'avaient pas encore commencé à se préparer financièrement ou n'avaient pas encore réfléchi à cette période de leur vie.

En théorie, une retraite publique pourrait, si elle est suffisamment dotée, compenser le manque de ressources personnelles des personnes âgées. La Thaïlande possédait différents types de systèmes formels de garantie du revenu apportant une aide financière aux personnes âgées; malheureusement, ils ne s'adressaient pas à toutes les personnes âgées avant que ne soit introduit le Régime de retraite universel de 500 bahts (500 Bath Universal Pension Scheme). Il existait des systèmes publics de retraite obligatoires ou contributifs, mais uniquement à destination des employés du public et du privé. Ces systèmes étaient la Caisse de sécurité sociale (Social Security Fund) (employés du privé; système contributif), le régime de retraite gouvernemental (Government Pension Scheme) (à destination des fonctionnaires des gouvernements régionaux et central; financé par le budget national et les cotisations), le régime de retraite pour les fonctionnaires des gouvernements locaux (Local Government Officers Pension Scheme) (autorités locales; système non contributif), le Fonds commun de placement des enseignants et chefs d'établissements de l'enseignement privé (Private School Teachers and Headmasters Mutual Fund) (enseignants et chefs d'établissements d'écoles privées; système contributif) et le régime de retraite des employés d'entreprises publiques (Public Enterprise Employee Pension Scheme) (employés d'entreprises publiques; système majoritairement contributif prenant la forme d'une caisse de prévoyance, les employés devant placer une partie de leur salaire mensuel, à quoi

s'ajoute une contribution des employeurs) (Chandoevit, 2006 et Suwanrada, 2008). Il n'existait aucun régime de retraite pour le reste de la population active. En cas de besoin, ils avaient la possibilité d'avoir accès à un système d'allocation vieillesse accessible sous condition de ressources, prédécesseur du Régime de retraite universel de 500 bahts.

L'absence de couverture ainsi que le difficile accès aux systèmes de retraite publics ont engendré une importante demande en faveur de la réforme du système de retraite public actuel ou de la mise en place d'un nouveau système. En outre, la partie 9 de la Constitution du Royaume de Thaïlande B.E. 2550 (2007) a pour titre «Droits à des services de santé publique et à une protection sociale fournis par l'Etat» (Rights to Public Health Services and Welfare from the State), reconnaissant par là le rôle de garantie des droits sociaux incombant à l'Etat. La Constitution contient également des «Principes directeurs des politiques fondamentales de l'Etat» (Directive Principles of Fundamental State Policies). Ces deux parties traitent du plan d'ensemble d'un futur système de retraite public et ne souffrent aucune ambiguïté, comme le montrent les extraits suivants:

Constitution de 2007, partie 9, section 53. Une personne âgée de plus de soixante ans ayant des ressources insuffisantes a le droit de recevoir, avec toute la considération qui lui est due, une protection sociale, des facilités de transport ainsi que des aides appropriées de la part de l'Etat.

Principes directeurs, section 84[4]. L'Etat doit suivre les principes directeurs des politiques d'Etat en matière d'économie afin de fournir une épargne à la population et aux représentants de l'Etat durant leurs vieux jours.

## **Le débat social précédant la mise en place du Régime de retraite universel de 500 bahts**

Afin d'étendre les aides aux personnes âgées, trois options politiques sont envisageables. La première consiste à modifier le régime déjà existant d'allocations pour les personnes âgées accessible sous condition de ressources pour le transformer en régime de retraite universelle, financé par les impôts. La deuxième option est de mettre en place un nouveau régime de retraite public contributif. Enfin, la troisième option est de promouvoir ladite Caisse d'assurance sociale communautaire (Community-based Social Welfare Fund). Cette option peut en théorie être considérée comme un système de retraite privé. Cette partie va développer les points principaux relatifs à la deuxième et à la troisième option.

### **La mise en place d'un nouveau système de retraite public contributif**

Jusqu'à présent, les propositions de mise en place d'un nouveau système de retraite public se sont faites sous différentes formes. Avant la proposition de Caisse nationale de retraite, le ministère des Finances appuyait la création d'un système contributif bien précis dénommé Caisse nationale de prévoyance, qui visait à obliger les employés à épargner davantage. Ce système prévoyait également la contribution volontaire des groupes à hauts revenus des secteurs informels de l'économie. Cette proposition a cependant été critiquée et reste en suspens car elle n'aborde pas les groupes à revenus moyens ou bas, qui

constituent pourtant la majorité de la population dépourvue de moyens formels pour conserver leur revenu à la retraite.

Récemment, les chercheurs thaïlandais ont conduit de nombreuses études, soutenues par le Fonds de recherche de Thaïlande (Thailand Research Fund), le Fonds thaïlandais pour la promotion de la santé (Thai Health Promotion Fund) ainsi que la Fondation de l'Institut thaïlandais de recherche et de développement sur la gérontologie (Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute) (Pananiramai, 2003; Chandoewit, 2006; Khamnuansilpa et coll., 2006; Patamasiriwat, 2007; Suwanrada, 2008b; Chandoewit et coll., 2008; Suwanrada, 2009). Ces études s'intéressaient, d'une part, au maintien du système d'allocation vieillesse accessible sous condition de ressources pour la cohorte de personnes âgées initiales (et en particulier pour celles véritablement défavorisées) au cours de la période de transition et, d'autre part, à la mise en place d'un régime de retraite contributif pour le reste de la population active. Qui plus est, dans lesdites études, le gouvernement central et/ou les autorités locales apportaient un soutien financier aux personnes pauvres. En outre, il est proposé d'employer les autorités locales en tant que nœud pour la perception des cotisations. Parmi les raisons expliquant la préférence des chercheurs universitaires pour une retraite contributive et non une retraite universelle figurent les suivantes: les retraités peuvent être autonomes et conserver leur dignité plutôt que d'avoir à mendier auprès du gouvernement; les ressources sont allouées aux personnes âgées véritablement défavorisées, et non de manière égalitaire; l'on s'inquiète de l'augmentation de la charge financière pour les générations futures qui seront touchées par la chute de la fertilité; à quoi s'ajoute le problème de la capacité budgétaire du gouvernement.

De 2006 à 2008, les résultats de ces études ont été présentés à diverses reprises aussi bien lors de forums universitaires que lors de forums auxquels assistait un public plus large et dont les participants comprenaient des universitaires, des fonctionnaires du gouvernement central et des gouvernements locaux, des professionnels, des représentants communautaires et des particuliers. Par ailleurs, lors du congrès 2008 du Conseil dédié aux personnes âgées (Elderly Council Congress 2008), qui s'est tenu en avril 2008, les participants ont approuvé l'option politique consistant à mettre en place un régime de retraite contributif pour le reste de la population. Le Comité national dédié aux personnes âgées (National Elderly Committee) a également approuvé, dans son principe, la mise en œuvre d'une telle politique. Le Bureau de la politique fiscale (Fiscal Policy Office) du ministère des Finances a abandonné l'idée d'une Caisse nationale de prévoyance et a proposé l'option d'une Caisse nationale d'épargne, qui vise à mettre en place un régime de retraite contributif pour le reste de la population. Le Sous-comité pour la promotion du régime national d'épargne destiné aux personnes âgées (National Saving Scheme for Old-Age Promotion Sub-committee), mis en place par le Comité national dédié aux personnes âgées, est devenu la plateforme consacrée à la réflexion concernant l'option défendue par le ministère des Finances ainsi qu'à sa révision.

Finalement, suite à l'introduction en décembre 2009 du Régime de retraite universel de 500 bahts, le cabinet du Premier ministre, Abhisit Vejjajiva, a approuvé la loi B.E. 25XX sur la Caisse nationale de retraite<sup>3</sup>, visant à mettre en place le régime de retraite destiné à la

---

<sup>3</sup> Au moment de la publication, celle-ci n'avait pas encore été approuvée par le Parlement.

population travaillant dans le secteur informel de l'économie et qui s'ajoute à la retraite universelle non-contributive de 500 bahts. Cette loi est en attente d'approbation parlementaire au Conseil d'Etat. Cette option correspond à un régime de retraite volontaire, contributif et à cotisations définies. Le groupe cible de ce régime est constitué de la population active ayant entre 20 et 59 ans et n'étant affiliée à aucun régime de retraite public obligatoire. La cotisation de base est de 100 bahts (6,3 dollars constants de 2005 PPA) par mois, versée à une caisse d'épargne gouvernementale ou à la Banque de l'agriculture et des coopératives agricoles. Le gouvernement vient compléter la cotisation du travailleur à hauteur de 50, 80 ou 100 bahts par mois, en fonction de l'âge de ce dernier. Les travailleurs à bas revenu ou les membres en incapacité temporaire de paiement peuvent s'abstenir de verser leurs cotisations sans aucune pénalité. Les allocations, sous la forme d'annuités à vie, sont attribuées aux cotisants lorsque ces derniers atteignent 60 ans. Le niveau de la retraite dépend de leurs cotisations. Pour les personnes à faibles moyens économiques ne pouvant pas cotiser pleinement (tels que les handicapés), le gouvernement cotise pour eux à hauteur de 50 pour cent du taux normal.

## La promotion de la Caisse d'assurance sociale communautaire

Dans de nombreuses régions de la Thaïlande (comme par exemple les provinces de Songkhla, de Lampang, de Trat ou de Khon Kaen, ou la métropole Bangkok), un grand nombre de communautés ont introduit ladite caisse d'assurance sociale communautaire. Celle-ci vise à résoudre le problème du manque ou de l'absence de services d'assurance sociale publics, et en particulier de couverture retraite. Ces régimes fournissent différents types d'aide sociale au fil des cycles de vie des membres de la communauté. Les prestations incluent souvent l'aide aux familles frais de maternité, un prêt d'études, un prêt à l'entreprise communautaire, une subvention pour les frais médicaux et une subvention pour les frais d'obsèques. Dans certains groupes, la retraite fait partie des prestations spéciales fournies (Suwanrada, 2009). Certains professionnels et chercheurs universitaires thaïlandais considèrent ce régime comme la base à partir de laquelle étendre les prestations à destination des personnes âgées.

Le tableau 1 indique l'ensemble des prestations fournies par la caisse d'assurance sociale communautaire de Songkhla (province du sud de la Thaïlande), qui a pour nom Groupe contractuel de réduction des dépenses d'un baht (Contractual One-Baht Expenses Reduction Group). En principe, les personnes affiliées doivent réduire leurs dépenses inutiles d'exactly un baht (0,06 dollar constant de 2005 PPA) afin de cotiser un baht par jour. Après versement continu de la cotisation pendant 180 jours, le membre a accès à diverses prestations, à l'exception de la retraite qui nécessite, elle, une cotisation à long terme supérieure à 15 ans. Le niveau de la retraite est fonction de la durée de cotisation (tableau 1). Chob Yodkaew, fondateur du système, pense que chacun peut cotiser à hauteur d'un baht par jour en coupant dans ses dépenses inutiles. Ce système s'adresse par conséquent également aux personnes pauvres du fait de son faible taux de cotisation et de ses conditions d'accès.

**Tableau 1 | Ensemble des prestations de la caisse d'assurance sociale communautaire de la province de Songkhla**

| Type                                  | Détails                                                                                                                                                                                                                                        |                            |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Allocation de maternité               | <ul style="list-style-type: none"> <li>pour le nouveau-né: 500 bahts par naissance (limité à 1 000 bahts par an);</li> <li>pour la mère: subvention pour les frais médicaux de 100 bahts par nuit (limité à 5 nuits par naissance).</li> </ul> |                            |
| Subvention pour frais médicaux        | 100 bahts par nuit (limité à 10 nuits par an).                                                                                                                                                                                                 |                            |
| Prêt d'études                         | 30 % des frais d'éducation.                                                                                                                                                                                                                    |                            |
| Subvention pour frais d'obsèques      | de 2 500 à 30 000 bahts (selon la durée de cotisation)                                                                                                                                                                                         |                            |
|                                       | 180 jours – 2 500 bahts                                                                                                                                                                                                                        | 1 460 jours – 15 000 bahts |
|                                       | 365 jours – 5 000 bahts                                                                                                                                                                                                                        | 2 920 jours – 20 000 bahts |
|                                       | 730 jours – 10 000 bahts                                                                                                                                                                                                                       | 5 840 jours – 30 000 bahts |
| Effacement des dettes du défunt       | Maximum de 30 000 bahts (limité aux dettes contractées auprès d'organismes d'épargne locaux/communautaires et aux dettes remboursées ponctuellement et en continu).                                                                            |                            |
| Prime d'épargne du défunt             | Prime s'élevant à 50 % de l'épargne du défunt (limité à 15 000 bahts et aux comptes auprès d'organismes d'épargne locaux/communautaires; versements mensuels de 100 bahts à la famille du défunt).                                             |                            |
| Personnes vulnérables                 | La caisse prend à sa charge les cotisations en tant que représentant.                                                                                                                                                                          |                            |
| Indemnité de cotisation du percepteur | 130 bahts/période de perception (30 bahts sont utilisés comme cotisation journalière du percepteur à la caisse).                                                                                                                               |                            |
| Retraite                              | de 300 à 1 200 bahts par mois (selon la durée de cotisation)                                                                                                                                                                                   |                            |
|                                       | 15 ans – 300 bahts/mois                                                                                                                                                                                                                        | 40 ans – 800 bahts/mois    |
|                                       | 20 ans – 400 bahts/mois                                                                                                                                                                                                                        | 45 ans – 900 bahts/mois    |
|                                       | 25 ans – 500 bahts/mois                                                                                                                                                                                                                        | 50 ans – 1 000 bahts/mois  |
|                                       | 30 ans – 600 bahts/mois                                                                                                                                                                                                                        | 55 ans – 1 100 bahts/mois  |
|                                       | 35 ans – 700 bahts/mois                                                                                                                                                                                                                        | 60 ans – 1 200 bahts/mois  |

Remarque: 1 dollar = 32.324 bahts (au premier trimestre 2010) et 1 dollar constant de 2005 PPA = 15,93 bahts.  
Source: Tableau 3, Suwanrada (2009), p. 57.

Cependant, Suwanrada (2009) a montré les limites de la caisse d'assurance maladie communautaire et en particulier de ses prestations de retraite. Il n'existe aucune fonction d'assurance interrégionale du fait que tous les groupes sont administrés de façon unifiée selon les mêmes règles alors qu'ils sont financièrement indépendants et qu'il n'existe pas de subventions croisées intercommunautaires. De plus, la solidité interne du système dépend de la situation interne des communautés, soit le nombre de membres, l'équilibre entre cotisations et prestations, les rentrées de la caisse et la structure par âge des membres. Certaines caisses communautaires ont une proportion importante de personnes âgées en

raison de l'attrait de leur subvention pour les frais d'obsèques ou de leur retraite. Dans le même temps, rien ne peut garantir que les jeunes générations participeront volontairement dans ces domaines, mettant ainsi potentiellement en danger la survie à long terme de la caisse (Suwanrada, 2007). A ce stade, le cabinet du Premier ministre, Abhisit Vejjajiva, a pris la décision d'accorder des subventions aux groupes bien organisés afin de consolider les caisses d'assurance sociale communautaires. Néanmoins, le présent gouvernement n'a pas clairement mis en avant les caisses d'assurance sociale communautaires comme solution pour couvrir les retraites.

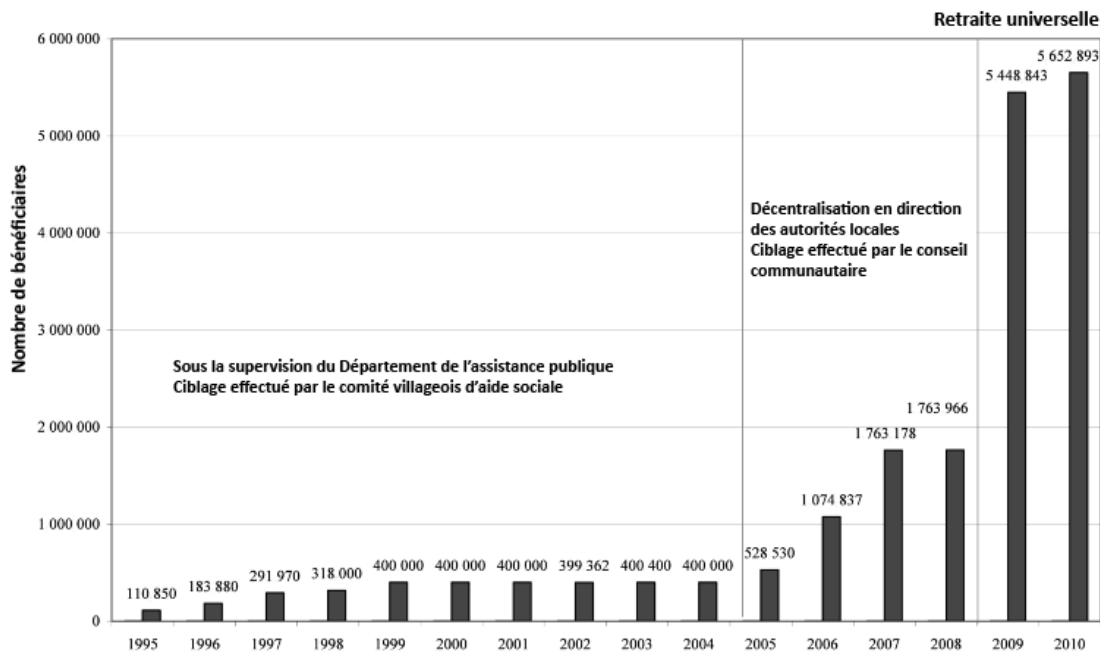
## **Le processus de mise en place du Régime de retraite universel de 500 bahts**

### **Rappel historique: période antérieure au Régime de retraite universel**

Le système d'allocations vieillesse a été mis en place en 1993, sous la forme d'un système accessible sous condition de ressources, sous l'égide du Département de la protection sociale (Department of Public Welfare). Celui-ci offrait une aide financière aux personnes âgées défavorisées, définies comme étant des personnes d'au moins 60 ans, dont les ressources ne sont pas suffisantes pour faire face à leurs dépenses, sans personne pour les aider financièrement et qui sont abandonnées ou incapables de travailler. L'allocation par personne et par mois s'élevait à 200 bahts ou 12,6 dollars constants de 2005 PPA (7,90 dollars en 1993). Au départ, le processus de sélection était le suivant. En premier lieu, le comité villageois d'aide sociale devait déterminer les personnes âgées pouvant être admises. Par la suite, le comité de sélection provincial pour les personnes âgées défavorisées vérifiait à nouveau l'éligibilité des personnes choisies et en communiquait la liste au gouverneur de la province pour approbation officielle. La première année suivant l'introduction de ce régime, le nombre de bénéficiaires était d'à peine 20 000. In 1995, celui-ci atteignait 110 850 (voir graphique).



## Nombre de bénéficiaires des allocations vieillesse après 1995



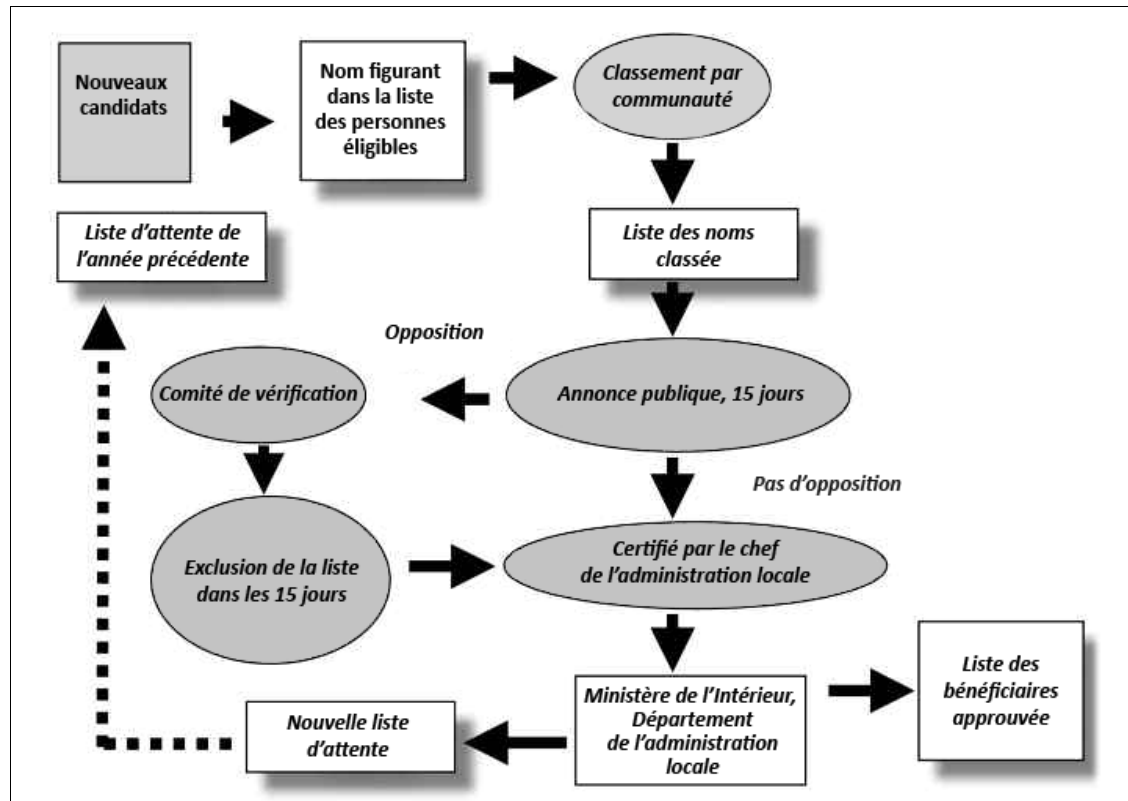
Source: Figure 2-1 dans Suwaranda et Kamwachirapithak (2007) et Ministry of Social Development and Human Security

En 2000, le montant des allocations est passé à 300 bahts, ou 18,8 dollars constants de 2005 PPA (7,47 dollars), par personne et par mois. En 2002, les règles de sélection des bénéficiaires ont été révisées et priorité a été donnée aux personnes âgées défavorisées à plusieurs titres ou à celles vivant dans des régions reculées où les services publics sont réduits à leur strict minimum. En outre, le comité de sélection a vu sa composition diversifiée afin d'intégrer des représentants des autorités locales, d'organisations locales consacrées aux personnes âgées ou de la communauté.

En 2005, d'importantes réformes du système d'allocations vieillesse ont été effectuées. En raison du processus de décentralisation en cours en Thaïlande, les tâches d'identification des bénéficiaires et de définition du montant des allocations ont été transférées aux autorités locales par le biais de subventions en provenance du gouvernement central, et plus précisément, du Département chargé de l'administration locale (Department of Local Administration) du ministère de l'Intérieur. La définition d'une «personne âgée défavorisée» a été conservée. Le processus de sélection (voir figure) se fait en coopération entre les autorités locales et les *prachakom* (conseils communautaires). La communauté classe les personnes âgées sur la liste des nouveaux demandeurs et sur la liste d'attente (de l'année fiscale précédente). Les conseils communautaires utilisent diverses méthodes de classement, tels que le classement par âge, l'utilisation d'un mécanisme de vote à la majorité, l'adoption du système de comité communautaire, le classement selon différentes caractéristiques et l'attribution des allocations à tous (Suwanrada, 2009). Par ailleurs, les autorités locales disposant de ressources fiscales importantes et suffisantes peuvent utiliser leurs propres fonds afin d'augmenter le montant des allocations (le total ne devant pas

excéder les 1 000 bahts ou 62,8 dollars constants de 2005 PPA) ou le nombre de bénéficiaires. En 2006, le montant des prestations est passé à 500 bahts, ou 31,4 dollars constants de 2005 PPA, par personne et par mois.

### Processus de sélection du système d'allocation vieillesse



Source: Figure 1 dans Suwanrada (2009).

### Les limites du système d'allocations vieillesse accessible sous condition de ressources

Dans la pratique, il existait de nombreuses limites à la mise en place d'un système d'allocations vieillesse accessible sous condition de ressources. L'ensemble des autorités locales devait suivre le processus exposé dans l'arrêté du ministère de l'Intérieur relatif au paiement de l'allocation vieillesse par les autorités locales B.E. 2548 (2005). Cependant, d'après Suwanrada (2009), les autorités n'ont pas toutes compris le processus de la même manière. Certaines ont attribué les fonds à tous sans poser de critères liés aux ressources alors que d'autres ont suivi le processus scrupuleusement. La définition de *prachakom* a également eu droit à quelques variantes. Certaines autorités ont créé un système de comités à deux vitesses, un système de contre-vérification ou un système d'ensemble afin de garantir la transparence et la bonne administration du processus de sélection. Cela n'a néanmoins pas empêché la survenue de problèmes liés à l'inefficacité. Plus de 50 pour cent des personnes âgées défavorisées n'ont pas touché l'allocation vieillesse, selon le Projet d'évaluation et de suivi du Plan national vieillesse (Monitoring and Evaluation Project of the National Elderly Plan) du collège d'études démographiques de l'université Chulalongkorn.

L'échec dans la mise en place du système a contraint le gouvernement à passer d'un régime accessible sous condition de ressources à un régime universel. Le BIT (2004a et 2004b) ainsi que Mujahid, Pannirselvam et Doge (2008) recommandaient également l'introduction d'un tel régime. Le changement idéologique au sein du gouvernement a aussi été un facteur clé de cette transformation. Cela s'est exprimé dans le discours sur la politique prononcé par le Premier ministre, Abhisit Vejjajiva, devant le Parlement au début du mandat de son cabinet en décembre 2008, ainsi que dans son discours d'ouverture au congrès 2009 du Conseil dédié aux personnes âgées, qui s'est tenu en avril 2009, et dans lesquels il faisait part de son souci de faire en sorte que l'allocation vieillesse soit un droit pour toutes les personnes âgées et qu'elle soit une récompense symbolisant la gratitude de la société à leur égard.

## **La mise en place du Régime de retraite universel de 500 bahts**

Le Régime de retraite universel de 500 bahts a officiellement débuté en avril 2009 et faisait suite à la décision prise durant la réunion du Comité national dédié aux personnes âgées. Dans la période allant d'avril à septembre 2009 (milieu de l'année fiscale 2009), le gouvernement de la Thaïlande a alloué des fonds supplémentaires à la mise en place du régime sous la forme d'une composante de son plan de relance, en utilisant l'autorité qui lui a été conférée par l'arrêté du Comité national dédié aux personnes âgées relatif au paiement de l'allocation vieillesse B.E. 2550 (2009). Pour l'année fiscale 2010 (octobre 2009 – septembre 2010), l'arrêté du ministère de l'Intérieur relatif au paiement des allocations vieillesse B.E. 2550 (2009) a été pris en octobre 2009. Le financement provient maintenant du budget annuel du gouvernement.

Toutes les personnes âgées (ayant 60 ans ou plus) non prises en charge dans des structures publiques pour personnes âgées ou ne percevant pas de revenu permanent (c.-à-d., non bénéficiaires d'une retraite gouvernementale, personnes employées par le gouvernement) peuvent être affiliées au régime. En principe, les personnes âgées ou leur représentant légal doivent s'inscrire auprès des autorités locales de leur lieu de résidence. Les bénéficiaires peuvent choisir entre quatre méthodes: (a) recevoir eux-mêmes l'allocation en espèces directement auprès du bureau de l'autorité locale; (b) désigner un représentant légal qui viendra recevoir l'allocation en espèces directement auprès du bureau de l'autorité locale; (c) faire transférer leur retraite sur leur compte en banque; ou (d) faire transférer la retraite sur le compte en banque du représentant légal. Les personnes âgées devront cependant s'affranchir des frais de transfert si elles ne possèdent pas de compte à la banque Krungthai. Afin de faire connaître la retraite universelle à l'ensemble de la population, les autorités locales ont réalisé diverses annonces, de même, un message télévisé a été diffusé sur la télévision gratuite et un panneau publicitaire a été créé pour inciter les personnes à adhérer. Au même moment, était distribué un livret consacré aux droits fondamentaux des personnes âgées (édité par le ministère du Développement social et de la Sécurité humaine).

A l'année fiscale 2010, les bénéficiaires de la retraite de 500 bahts représentent 77,5 pour cent de la population âgée. On compte encore 1,22 millions de personnes âgées qui ne se sont pas encore inscrites pour pouvoir bénéficier du régime de retraite (tableau 2).

## Tableau 2 | Les personnes âgées et le Régime de retraite universel de 500 bahts

|                                                                    | Nombre de personnes âgées |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Nombre de personnes âgées (au 30 septembre 2009)                   | 7 239 755                 |
| Nombre de bénéficiaires (système sous condition de ressources) (A) | 1 872 182                 |
| Après introduction de la retraite universelle                      |                           |
| - 1 <sup>ère</sup> période d'inscription (avril-sept. 2009) (B)    | 3 576 661                 |
| - 2 <sup>e</sup> période d'inscription (oct. 2009-sept. 2010) (C)  | 204 050                   |
| Nombre de personnes âgées inscrites (A+B+C)                        | 5 652 893                 |
| Fonctionnaires                                                     | 360 679                   |
| Personnes âgées non inscrites                                      | 1 226 183                 |

### Les défis futurs

Comme précédemment indiqué, les trois régimes en concurrence sont un souci pour le cabinet du Premier ministre, Abhisit Vejjajiva. Le Premier ministre n'a éliminé aucune des options proposées. Un défi important auquel fait face la Thaïlande concerne la clarification du plan d'ensemble pour la conception d'un système de retraite public. En se basant sur les discours du Premier ministre, il est possible d'esquisser le modèle de son avant-projet d'un système de retraite public à venir. Les fonctionnaires jouissent de leur propre régime de retraite. Alors que le Régime de retraite universel de 500 bahts va devenir la retraite de base et constituer un socle de protection sociale pour les personnes âgées, les prestations vieillesse provenant de la Caisse de sécurité sociale et les annuités à vie en provenance de la Caisse nationale de retraite vont constituer le premier échelon pour les employés du privé et le reste de la population (hors fonctionnaires).

A l'heure actuelle, il existe plusieurs mouvements qui devraient favoriser des ajustements entre les différents systèmes de retraite précédemment séparés. Par exemple, du fait du processus de sélection, la gestion du Régime de retraite universel de 500 bahts va être transférée des autorités locales au gouvernement central. Par ailleurs, un Comité national pour la promotion de la provision sur la sécurité sociale (National Welfare Provision Promotion Committee) a été officiellement mis en place afin d'esquisser le plan d'ensemble du régime de protection sociale thaïlandais.

## Vers la mise en place d'un socle de protection sociale en Thaïlande

Les impacts conjoints du Régime de couverture universelle et du Régime de retraite universel de 500 bahts sur la mise en place d'un socle de protection sociale

### *La réduction de la pauvreté*

Des systèmes garantissant un revenu, tels que le Régime de retraite universel de 500 bahts et le Régime de couverture universelle, contribuent à la réduction de la pauvreté. Une étude a montré l'impact du Régime de couverture universelle sur la réduction de la pauvreté au cours de la période 2001-2004 (Siamwala et Jitsuchon, 2007). Une analyse récente a révélé que le basculement dans la pauvreté d'environ 88 000 ménages a pu être évité en 2008. Les paiements directs par le patient pour les soins de santé avaient fait augmenter le nombre de ménages thaïlandais pauvres de 9,9 pour cent (=1,4/14,4) en 1996 (tableau 3). Ce chiffre n'était plus que de 5,5 pour cent (=0,5/8,6) en 2008.

**Tableau 3 | Impact sur la pauvreté des paiements directs par le patient (en pourcentage)**

|                                                                                                     | 1996 | 2000 | 2004 | 2008 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Taux de pauvreté antérieur aux paiements (A)                                                        | 14,4 | 18,6 | 10,9 | 8,6  |
| Taux de pauvreté postérieur aux paiements (B)                                                       | 15,8 | 20,3 | 11,5 | 9,0  |
| Impact sur la pauvreté (différence entre le taux postérieur et le taux antérieur aux paiements) (C) | 1,4  | 1,7  | 0,6  | 0,5  |
| Impact sur la pauvreté, augmentation en % ((C)/(A))                                                 | 9,9  | 9,1  | 5,5  | 5,4  |

Source: Limwattananon (2010), *Analysis of Health and Welfare Survey*, plusieurs années.

### *L'universalisme contre la sélection*

La Thaïlande s'éloigne progressivement d'une approche ciblée pour se rapprocher de l'universalisme. Dans le cas des allocations destinées à la santé et aux personnes âgées, le pays avait auparavant adopté une approche ciblée du fait des contraintes financières. Cependant, des preuves concrètes montraient que les pauvres n'étaient pas suffisamment protégés et que des personnes n'étant pas considérées comme pauvres avaient reçu ces prestations, du fait d'erreurs d'inclusion et d'exclusion.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Une erreur d'inclusion correspond au fait que des prestations soient distribuées à des personnes qui ne devaient pas en bénéficier. Une erreur d'exclusion a lieu lorsque des bénéficiaires ne reçoivent pas leur prestation.

Une approche égalitaire visant à fournir un égal accès aux services sociaux et aux services de santé indispensables a été débattue dans les années soixante-dix. Deux décennies plus tard, suite à la crise économique, les mouvements sociaux sont parvenus à faire figurer le concept dans la Constitution de 1997, ce qui a conduit en 2002 à une politique de couverture santé universelle. Les efforts déployés par d'autres mouvements sociaux ainsi que la promotion réalisée par des organisations de personnes âgées ont permis de faire avancer l'idée d'un revenu universel assuré à destination des personnes âgées dans la Constitution de 2007. Finalement, l'actuel gouvernement a annoncé la création du Régime de retraite universel de 500 bahts et a amendé la loi relative aux personnes âgées (Elderly Act). Bien que le montant des allocations soit encore insuffisant pour permettre de vivre dans des conditions décentes, celles-ci permettent d'assurer de meilleures conditions de vie au cours de la vieillesse.

En dépit du fait que la protection sociale destinée au plus grand nombre en Thaïlande s'achemine vers des politiques plus égalitaires, l'équilibre dans la gestion des risques sociaux entre les individus et les institutions reste un sujet sur lequel les débats font rage, en particulier concernant le système de retraite. De nombreux groupes aisés défendent des vues libertaires ou en faveur du laissez-faire.

## Les défis communs du Régime de couverture universelle et du Régime de retraite universel de 500 bahts

### *Les infrastructures (offre)*

La construction d'infrastructures pour les soins de santé devrait être la première étape, avant même de s'accorder sur le financement des soins de santé pour la couverture universelle. Des gouvernements locaux bien gérés sont également nécessaires pour le succès de la retraite universelle dans une économie informelle.

### *La capacité administrative*

La capacité à concevoir, à mettre en place et à suivre le système dans un contexte donné doit être établie et maintenue. Il s'agit là d'un investissement à long terme.

### *Une société vieillissante*

Des stratégies visant à assurer la santé et la productivité des personnes âgées sont nécessaires. Les régimes de protection sociale vont favoriser l'accès de tous aux prestations des services de santé, et améliorer ces dernières, en encourageant les gens à changer leurs comportements pour parvenir à un mode de vie plus sain.

Un autre problème concerne les soins à long terme à apporter aux personnes âgées perdant leurs capacités physiques et la nécessité d'une protection sociale et de soins à long terme. Les soins à domicile devraient avoir la priorité sur les soins en établissements spécialisés et le modèle de soins traditionnel au sein de la famille doit être encouragé.

### *La viabilité financière*

Le Régime de couverture universelle et le Régime de retraite universel de 500 bahts reposent à présent tous deux sur un financement provenant des recettes fiscales générales, par le biais d'un processus budgétaire annuel. En raison de la concurrence budgétaire entre les différents ministères, ces régimes restent vulnérables à l'octroi de budgets inférieurs aux coûts de service réels. Les impôts actuels étant insuffisants, de nouveaux sont par conséquent nécessaires.

### Les facteurs clés pour reproduire l'expérience (coopération Sud-Sud)

#### *L'idéologie politique et le système*

Les expériences qui ont pris place en Thaïlande ont démontré la nécessité, pour la formulation de la politique sociale, d'avoir une idéologie politique mettant en avant l'idée de justice sociale. Un développement économique centré sur la croissance et ignorant la redistribution ne peut qu'entraîner des inégalités et des troubles sociaux.

#### *La participation des parties prenantes*

Les interconnexions entre société civile, universitaires et hommes politiques en matière de politique sont la clé du succès. Le professeur Prawase Wasi a avancé le concept d'un «triangle déplaçant des montagnes». Ce triangle est formé de (a) la création de connaissances pertinentes dans le domaine, (b) du mouvement social et de l'apprentissage social, et (c) de l'engagement politique (Wasi, 2000). Cette approche triangulaire a été appliquée avec succès lors de la détermination du calendrier du Régime de couverture universelle et du Régime de retraite universel de 500 bahts, de leur formulation en termes politiques et de leur mise en place.

## **Bibliographie**

Aekplakorn, W. (2010), *Health Examination Survey 2008-2009* [Thaï]. Nonthaburi: Health System Research Institute.

Banque mondiale (2008), *Financement du développement dans le monde 2008*.

— (2008), *Thailand Economic Monitor*, novembre 2007, Bureau de la Banque mondiale, Bangkok.

— (2008), *Indicateurs du développement dans le monde 2008*.

Boonyuen, D. et Singhkaew, S. (1986), «Health Insurance System in Thailand», Workshop, 10-12 June 1986, Grand Palace Hotel, Pattaya, Chonburi Province, Nonthaburi: National Health Planning Committee.

Bureau international du Travail (2004a), *Technical Note on the Extension of Social Security to the Informal Economy in Thailand*, Thaïlande.

— (2004b), *Thailand Social Security Priority and Needs Survey*, Bangkok.

Chandoewit, W. (2006), *Income Maintenance System for the Elderly and Poverty in Thailand*, Thailand Development Research Institute, Bangkok.

Chandoewit, W. et coll. (2008), *Income Maintenance system for the Elderly in Thailand*, Thailand Development Research Institute, Bangkok.

International Health Policy Programme (2010), *National Health Account 2008*, Nonthaburi, Thaïlande.

Mujahid, G., Pannirselvam, J. et Doge, B. (2008), «The Impact of Social Pensions: Perception of Asian Older persons», Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA).

National Economic and Social Development Board (2007), *Population Projections for Thailand 2000-2030*, Office of the National Economic and Social Development Board, octobre 2007.

National Statistical Office, *Report on the Survey of the Older Persons in Thailand*, plusieurs années.

Office of Health Insurance (1994), *Annual Performance Report B.E. 2536 (1993)* [en thaï], Nonthaburi: Permanent Secretary Office, Ministry of Public Health.

Pananiramai, M. (2003), «The Establishment of Income Maintenance System for the Elderly in Thailand», *Social Protection System and Quality of Life in Thailand: The Reflections of Socio-Economic Development*, Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok.

Patamasiriwat, D. (2007), «The Proposal of Fiscal Policy for Society and Well-being and Countermeasures for the Elderly», avec le soutien de la Thai Health Promotion Foundation et de la National Health Foundation, Duantula Press.

Sakunphanit, T. (2008), *Universal Health Care Coverage through Pluralistic Approaches: Experience from Thailand*, Bangkok: bureau sous-régional de l'OIT pour l'Asie de l'Est.

Sakunphanit, T. (2004), *From Policy to Implementation: Historical Events during 2001-2004 Universal Coverage in Thailand*, P. J. V Tangcharoensathien (dir. de publication), National Health Security Office, Nonthaburi.

Siamwala, A. et Jitsuchon, S. (2007), *Tackling Poverty: Liberalism, Populism or Welfare State*, Year-end Conference, Thailand Development Research Institute, Bangkok.

Suwanrada, W. (2009), «Poverty and Financial Security of the Elderly in Thailand», *Ageing International*, vol. 33, pp. 50-61.

— (2008a), *Model for Forecasting Financial Sustainability of Community-based Pension Scheme*, Rapport de recherche soumis au Health Promotion Fund.

— (2008b), *National Pension System*, Research Book No. 8, Textbook Development Project, Document Services Centre, Faculty of Economics, Chulalongkorn University, mars 2008.



— (2007), *Community-based Welfare System: A Case Study of Songkhla and Lampang Provinces*, avec le soutien de la Thai Health Promotion foundation et de la National Health foundation, Duantula Press.

Suwanrada, W. et Kamwachirapithak, A. (2007), *Current Situation Analysis of the Old-Age Allowances System in Thailand*, Rapport de recherche soumis au Thailand Research Fund (Projet n° PDG5030208), août 2007.

Wasi, P. (2000), «Triangle that Moves the Mountain and Health Systems Reform Movement in Thailand», *Human Resources for Health Development Journal*, vol. 4, n° 2, mai-août 2000.

Wibulpolprasert, S. (2008), *Thailand Health Profile 2005-2007*, Ministry of Public Health, Nonthaburi.

---

<sup>i</sup> Estimation du National Economic and Social Development Board (NESDB), 2010.

<sup>ii</sup> OMS, Global Health Observatory, 2008.

<sup>iii</sup> OMS, UNICEF, UNFPA et Banque mondiale, Global Health Observatory, 2005.

<sup>iv</sup> Banque mondiale, *Indicateurs de développement dans le monde 2008* et *Financement du développement dans le monde 2008*.

<sup>v</sup> *Ibid.*

<sup>vi</sup> Labour Force Survey, National Statistical Office, 2010.

<sup>vii</sup> Informal Sector Labour Force Survey, National Statistical Office, 2010.

<sup>viii</sup> *Ibid.*

<sup>ix</sup> UNDP, *Rapport sur le développement humain 2009*.