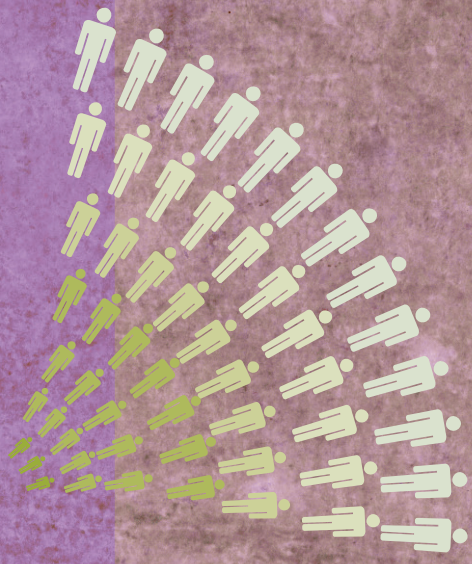


A graphic of stylized human figures arranged in a triangular pattern, with the top row having one figure and each subsequent row adding more, creating a sense of growth or expansion. The figures are white with yellow outlines.

Sustaining European social security systems in a globalised economy

**Maintenir les systèmes
européens de sécurité sociale
dans une économie
mondialisée**

Publishing
Editions



Sustaining European social security systems in a globalised economy

Wouter van Ginneken

Social Policy Department, Directorate General III – Social Cohesion,
Council of Europe

Council of Europe Publishing

The opinions expressed in this work are the responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe.

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

All rights reserved. No part of this publication may be translated, reproduced or transmitted, in any form or by any means, electronic (CD-Rom, Internet, etc.) or mechanical, including photocopying, recording or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the Directorate of Communication (F-67075 Strasbourg Cedex or publishing@coe.int).

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Cover design: Documents and Publications Production Department (SPDP), Council of Europe

This paper has benefited from the most useful comments from the members of the Committee of Experts on Social Security (CS-SS) during the meeting of 29-31 March 2011 in Strasbourg and from two members of the Bureau of the European Committee for Social Cohesion (CDCS). It has also benefited from written comments provided by Thomas Debrouwer, Dragomir Draganov, Ana Gomez Heredero, Elisabeth Imesh, Kees Terwan and Paulina Tudos.

Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7259-4

© Council of Europe, December 2011

Printed at the Council of Europe

Contents

Summary and main conclusions	5
1. Sustaining social security in the face of global trends	9
1.1. The response of social security systems	10
1.2. The concepts of social security and sustainability	11
1.3. The benefits of social security for society and the economy	13
1.4. Extending coverage and improving compliance	14
2. Social cohesion and sustainability: the role of rights and social dialogue	19
2.1. The right to social security – for workers, citizens and residents	19
2.2. The role of social dialogue	21
2.3. Challenges for social dialogue – in times of crisis and beyond	22
3. Sustaining social security benefit programmes	25
3.1. Basic social security protection	25
3.2. The evolving role of family benefits	28
3.3. Income replacement benefits	29
3.4. Long-term care: a new challenge	32
4. Conclusions and recommendations	35
References	37

Summary and main conclusions

In our open global economy European social security systems face the consequences of increased global competition and an international banking system focused on short-term financial gain. In Europe the economic recession following the financial crisis of 2008 has led to a shrinking financial base for social security and, in particular, for social insurance. The demographic trend towards longer life expectancy and lower birth rates aggravates the strain on the financing of social security expenditure.

In response to this, social security planning and reforms have tried to encourage greater integration between social security policies, particularly between contributory social insurance and tax-financed social assistance, as well as greater co-ordination with other social and economic policies, such as those concerning health, education and employment. One new source of finance for social security, could be a pan-European financial transaction tax, which would also restore the balance between taxes on capital and taxes on labour. In general, the outcomes of social security reforms have tended towards stricter eligibility criteria, closer correspondence between contributions and benefits, the “fiscalisation” of social security, and the privatisation of risks. There is also a tendency towards the Europeanisation of social policy because many challenges facing social security point towards the need for greater harmonisation of, and collaboration between, European social security systems.

Access to social security is essentially a public responsibility, with the government guaranteeing the provision of certain benefits and taking the ultimate responsibility for its policies and administration, as well as its solvency and financial sustainability. Social sustainability is related to the broad-based societal support for – and consensus on – social security values, policies and programmes. As shown by the recent crisis, social security works as an

irreplaceable economic, social and political stabiliser in hard times. Social security also plays a fundamental role in democracy and social cohesion.

In most countries the percentage of workers contributing to social insurance is decreasing and this is mainly explained by the greater incidence of flexible forms of employment. Finding new ways to extend coverage to these workers, who include young people, migrants and those working in the shadow economy, is one of the main challenges for social insurance, and for the credibility and social sustainability of social security in general. Improving the collection of contributions and fighting fraud by providers and beneficiaries are also important contributory factors to sustainability because they boost the financial resources and the credibility of social security systems. It may also be necessary to develop new international standards, and increase international collaboration on the collection of social insurance contributions and on the reduction of fraud.

Within the context of the Council of Europe the operationalisation of, and support for, the right to social security and other social rights (Leppik 2010) remains an important challenge. Much still needs to be done to operationalise these rights for social security, social assistance and social insurance, and possibly to adapt some aspects of these rights to present-day concerns. This process of operationalisation should take place in co-ordination with the various social security standards defined by the Council of Europe, the European Union, the International Labour Organization (ILO) and the United Nations. The process does not have to interfere with the ongoing ratification by members of the Council of Europe of the European Code of Social Security (ETS Nos. 48 and 139) and the European Social Charter (ETS Nos. 35 and 163), which have proven their adequacy and relevance as sound and flexible standard-setting instruments. One step forward would be to intensify the dialogue between European countries in order to address the obstacles to the efficient enforcement of social rights within the framework of existing co-ordination mechanisms. Finally, long-term care is a new challenge for social policy and social security; it is necessary to set standards of decent long-term care, which can then be translated into enforceable social rights.

The necessity of effective social dialogue is reflected in the principle of participatory management of social security systems that is included in various articles of ILO Conventions Nos. 102 and 168, as well as in the European Code of Social Security. Besides the social partners, consultative bodies dealing with social security matters could also include representatives from other social movements, associations, sections of the community and professions. In some cases social dialogue processes may lead to binding agreements, in particular, between governments and social partners. Building a long-lasting consensus on social security must first of all be based on a common analysis of the causes of the current situation, and subsequently on the assessment

of factors either that national governments can control, or that need to be solved at regional or global levels. Having agreed on that assessment, governments and social partners can then deal with complex issues, such as pension and other social security reforms. One important challenge is therefore to design and implement more effective social security governance and social dialogue institutions at European level.

Governments are the main players in the financing and regulation of the health care sector. Since governments are in principle also the main buyers of health care, they can have a very significant impact on prices and wages in that sector, and therefore on cost containment. At European level, and particularly within the European Union, there are increasing opportunities to negotiate and bring down prices charged by the pharmaceutical and medical equipment industries.

Social assistance has become much more important in European countries as a general safety net of last resort and as the basic floor for the multi-pillar pension scheme. While it is justified to make social assistance subject to participating in training or accepting employment, receiving such assistance must constitute an individual right laid down in law by reference to objective criteria, and must also be supported by an effective right of appeal to an independent review body.

The greater employment participation of women has had a positive effect on the sustainability of social security systems in that more workers are making social contributions and paying taxes. The rising employment of women has also led to greater sharing of family responsibilities between men and women. The family therefore needs more and broader support to cope with work and domestic responsibilities, in order to sustain the reproduction of the population and protect children from poverty. These policies concern not only social security benefits, but also extend to other areas of social policy, such as childcare and parental leave.

As European pension systems have become more earnings-related and privatised, and since the protection provided by such schemes has generally diminished, the reliance on tax-financed minimum pensions has increased. In order to diversify risks it is therefore better to strengthen and preserve the leading role of the state in providing security against the longevity risks, while maintaining a pension system that combines different sources of financing (taxes, collective contributions and individual contributions) with different types of benefits (minimum benefits that are often means-tested as well as earnings- or contribution-related benefits). It is also necessary to identify new sources of pension financing, such as the use of VAT and the possible introduction of an international financial transaction tax. All this will improve the ability of pension systems to respond to the demands of the elderly and to protect them better from the risks of later life. This then raises another policy question as to whether governments can or should

increase income security in old age through policies outside the realm of social security, such as savings and house-ownership promotion policies.

Most European countries have achieved a much better integration of unemployment benefits training and labour market policies. In many mainly eastern European countries unemployment funds are used to finance labour market policies. Many of these countries also offer wage subsidies and reductions in social security contributions as an incentive to promote and safeguard employment. The key question – to be researched further – is to what extent and under what conditions wage subsidies and reductions in social security contributions are effective in promoting and safeguarding employment. All these policies are recommendable provided that:

- the unemployed receive a decent replacement income in line with ILO social security standards and the European Code of Social Security;
- the financial sustainability of unemployment benefit schemes is not undermined.

In recent years the demand for work incapacity benefits has increased the pressure on both employment and social security policies. This trend is not sustainable because demographic developments in European societies will result in a decline in the active population. It is therefore necessary to ease the transition from sickness and disability into work, especially by harmonising unemployment, incapacity and sickness benefit provisions and by ensuring access to quality rehabilitation services.

At its meeting of 1 to 3 June 2010 the CS-SS decided on the need for a report on the sustainability of European social security systems in an open global economy. An earlier draft of this report was presented and discussed at the sixth meeting of the committee (29 to 31 March 2011).

This report will first place the question of the sustainability of social security systems in the context of global demographic, employment and income trends. It will also review various measures and principles that can contribute to better protection, greater sustainability and increased employment creation. The second section will focus on the role of rights and social dialogue in improving social cohesion and sustainability. Section three will examine sustainability issues in more detail with regard to new and existing social security benefit programmes. The concluding section will formulate some key policy questions and recommendations.

1. Sustaining social security in the face of global trends

In the open global economy European social security systems face the consequences of increased global competition and of an international banking system focused on short-term financial gain. Productivity advantages, in the form of the Internet, information technology and education, are now becoming globally available. Low- and middle-income countries have improved their governance and physical infrastructure, which were the traditional productivity advantages of European and other high-income countries. The financial crisis of 2008 and the subsequent increased indebtedness of many European countries, have demonstrated that the international financial system needs thorough reform for it to be able to serve the needs of the real economy and to contribute its share to the financing of public expenditure. The fact that taxes on capital income are generally lower than on labour incomes is a contributing factor to unemployment and to the persistence of informal employment (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2008).

In Europe the economic recession following the financial crisis has led to a shrinking financial base for social security (Council of Europe 2011) and, in particular, for social insurance that is mainly financed by income-based employment contributions. It has thereby reinforced the trend towards more flexible types of employment, such as part-time, temporary and informal work, as well as self-employment. In some cases, such as part-time work, these forms of employment are freely chosen since they contribute to a better work-life balance (OECD 2010a). However, in the majority of cases, people working in more flexible forms of employment are either not covered by social insurance programmes or they receive distinctly lower protection (Schulze Buschoff and Protsch 2008).

Moreover, the demographic trend towards longer life expectancy and lower birth rates will put the financing of social expenditure under increased strain (International Social Security Association (ISSA) 2010a). In the European Union it will reduce the ratio of active to inactive persons from 2.7 to 1 in 2009 to about 1.4 to 1 by 2060. In the face of this shift and at today's labour productivity rates, current retirement ages, contribution levels and benefit levels cannot all be sustained. Substantial adjustments in social spending will be called for and indeed are already under way in many countries. The European Commission estimates that EU social expenditure will need to increase by 4.7 percentage points of GDP by 2060 (see Table 1).

Table 1: The cost of ageing in the EU-27 by 2060 (percentage point change in social expenditure/GDP)					
Pensions	Health care	Long-term care	Unemployment benefits	Education	Total
+2.4	+1.5	+1.1	-0.2	-0.2	+4.7

Source: European Commission 2009a

These developments are challenging the financial and social sustainability of European welfare states. The EU's Europe 2020 strategy aims to deal with the higher fiscal cost of ageing by raising national employment rates and increasing productivity. In a similar vein, in many European countries positive rates of net migration – from inside as well as from outside Europe – may lead to productivity gains as well as to healthier fiscal and social security receipts, thereby strengthening the financial and social sustainability of social security systems.

1.1. The response of social security systems

European social security systems have responded to these trends and challenges in similar ways, despite national (and sub-regional) differences in the maturity of the systems and in the definition of private and public responsibilities. Social security planning and reforms have generally focused on greater co-ordination with other social and economic policies, such as those concerning health, education and employment. And they have brought about greater integration and complementarity among social security policies themselves (ISSA 2010a).¹

1. This paper considers social assistance and social insurance as the two main components of social security. Some countries, such as Cyprus, consider social insurance and social security as equivalent, and define social assistance as being separate from social security.

One of the key policy challenges has been to create synergy between social protection and employment policies. Employment creation can be promoted by a wide range of (national and international) economic and social policies, which include macro, sectoral, regional and local policies, as well as labour market, employment protection and social security policies. With regard to the last three policy areas the so-called “flexicurity” approach has generally led to lower employment protection so as to make employment more flexible. But at the same time it has aimed to provide support to workers through strong labour market policies and good social security coverage, although the latter has been characterised by strict eligibility criteria, in particular with regard to the “activation” of the unemployed. In the face of global competitive pressures a flexicurity framework is also needed to stimulate cross-border labour mobility between European countries. This framework would permit workers to move jobs from one country to another without losing social security coverage. There is already an impressive degree of co-ordination of social security policies, particularly within the European Union, but greater co-operation between European social security agencies on the portability of social security benefits is highly desirable. Social security benefits are portable when people who move to a new country maintain the benefit entitlements acquired in the country or countries where they lived previously.

In order to guarantee financial sustainability and social security coverage for all, tax revenue has become an important source of income for social security in most European countries (O’Cinneide 2010). One new source of financing for social security could be a pan-European financial transaction tax, which would also be one way to restore the balance between taxes on capital and taxes on labour. The increasing reliance on tax revenues has led to a greater integration and complementarity between contributory and tax-financed social security programmes. Tax-financed social assistance contributes to social sustainability in that it targets benefits for vulnerable groups that cannot be covered by social insurance programmes. On the other hand, social insurance programmes will have to remain the backbone of social security policies because they broaden the financial base of social security and promote values of risk-pooling solidarity (ISSA 2010b).

1.2. The concepts of social security and sustainability

According to the ILO (2010), the notion of social security covers all measures providing benefits, whether in cash or in kind, to secure protection, *inter alia*, from:

- lack of work-related income (or insufficient income) caused by sickness, disability, maternity, employment injury, unemployment, old age or death of a family member;

- lack of access or unaffordable access to health care;
- insufficient family support, particularly for children and adult dependants;
- general poverty and social exclusion.

As confirmed in the European Code of Social Security, access to social security is essentially a public responsibility, with the government guaranteeing the provision of certain benefits and taking the ultimate responsibility for its policies and administration.

This responsibility extends to the solvency and financial sustainability of social security schemes so that actual and projected expenditure on all administration costs and benefit payments correspond with actual and projected revenue. The main sources of revenue are individual and employer contributions, tax disbursements, investment income and reserve fund surpluses. As European governments are increasingly involved in the financing of social security, the sustainability of public finances – namely the ability of governments to service the costs of their debt through future revenues (European Commission 2009b) – is closely related to the solvency and financial sustainability of the social security system.

The concrete responsibilities of governments with regard to financial sustainability are spelled out in the European Code of Social Security and similar ILO standards. The three main responsibilities are (ILO 2011a; Vashchuk 2010):

- protecting social security to the best extent possible against mismanagement, cyclical fluctuations and market failures;
- maintaining the purchasing power of benefits by adjusting them according to the cost of living;
- precluding long-term financial deficits through the establishment of a funding plan to ensure solvency.

Social sustainability is related to the broad-based societal support for – and consensus on – social security values, policies and programmes. The core values are related to solidarity, universality, social justice and rights, as well as to participation, due process and democracy. These values provide social security programmes with the legitimacy that is at the base of social cohesion and stability in society in general. But this legitimacy is also strengthened by the transparent and democratic governance of social security programmes, as well as by recognised and effective instruments of social dialogue.

International social security standards have defined many principles that underpin social sustainability, such as the democratic management of social security schemes by involving representatives from workers' and employers' organisations. This theme will be further developed in section 2.2.

1.3. The benefits of social security for society and the economy

The economic crisis and demographic transition have intensified the political risks for European social security systems. A new paradigm in social security policy has been established, often called the “economic paradigm” (Cichon, Hagemeyer and Woodall 2006). This paradigm considers that any improvements in, and modifications to, social security systems and policies should be evaluated against their expected contribution towards achieving higher economic growth and productivity. Within that paradigm social security is seen as an unaffordable luxury, and many already implemented or ongoing reforms have taken this view for granted.

However, this paradigm does not take into account the fact that strong social security systems can have a positive effect on the economy as a whole. The challenges posed by globalisation and demographic transition require greater harmonisation of European social security systems so that they can promote mobility of labour to the most productive sectors. In addition, social transfers can have substantial positive effects on economic development, despite the predominant view that the redistributive functions of social security systems reduce the growth potential of the economy. Social transfers can ensure that the benefits of economic growth are shared by all, and this improves the future sustainability of that growth. Moreover, this paradigm underestimates the developmental and rights-based patterns of social security and its role in social cohesion, namely its social functions.

The financial and social sustainability of social security interacts very closely with society and the economy at both national and European level. On the one hand this sustainability is dependent on the healthy functioning of society and the economy, but social security also has its own contribution to make. It is on these positive effects that this section will focus.

As shown by the recent crisis, social security works as an irreplaceable economic, social and political stabiliser in hard times. There is clear evidence, for example, that social security has a major role to play in the reduction of poverty. The most recent data show that in 2009 social transfers (pensions included) decreased the overall risk of poverty in the European Union by 26 percentage points, from 42.3% to 16.3% (Eurostat 2010). Social security plays this role in addition to its other functions, maintaining effective demand and enhancing human capital and productivity (ILO 2010). It also provides a safe and predictable environment that is essential in encouraging individuals and companies to work and invest (OECD 2009). Social security is thus one of the key conditions for sustainable social and economic development.

Social security also has a wide variety of direct positive effects on the employment and productivity of workers, which, in turn, enhances the capacity

of companies to extend their activity and hire more workers (Council of Europe 2010c). Medical care reduces absenteeism and keeps workers in better health for longer periods of time. Sickness and invalidity benefits help to achieve a full recovery of work capacity and prevent the spread of infections among the workforce. Unemployment benefits provide the unemployed with the breathing space they need in order to find suitable work that makes full use of their talents and potential. Family allowances and childcare services open up the possibility of combining career advancement with parental responsibilities. Maternity benefits are essential to the reproduction of a healthy workforce and maintaining the health of working mothers; they can also help European social security systems to face future demographic challenges.

The impact of old-age benefits on productivity, employment and economic growth depends on a variety of circumstances. When the degree of employment and social protection is not in line with the productivity of (older) workers, this situation may lead to relatively high youth unemployment. Moreover, lower-skilled workers, who usually start working and contributing to social security at a relatively early age, generally experience falling productivity and earnings at an earlier age than higher-skilled workers. Lower-skilled workers should therefore be allowed to retire earlier than higher-skilled workers, at a point when they have contributed for long enough to obtain their full pension.

Social security also plays a fundamental role in democracy and social cohesion. Historically, social security originated from mutual help organisations and friendly societies that were based on the practice of democratic and other human values, such as solidarity, mutual help and assistance. These democratic values are now upheld in social security systems by workers and employers, and other groups in society, such as professional and community organisations. These institutions are the building blocks of social cohesion and contribute to a stable context within which economy and society can flourish. Access to basic social security and social protection is a necessary condition for the practice of democracy. Using the basic freedoms of association and expression, social security provides all people with the capacity and the security to participate in society in all its dimensions: social, economic, political and cultural.

1.4. Extending coverage and improving compliance

Extension of personal coverage is a first key contributory factor to the (social) sustainability of social security systems. In European countries with mature social security systems eligibility for cash benefits and therefore

the number of recipients are generally high, as are the scope of the risks covered and the level of benefits.

As noted before, in most countries the percentage of workers contributing to social insurance seems to be decreasing as a result of a number of trends: greater incidence of flexible types of employment, continued flows of international migration and informal sector employment. For these workers some countries have adopted a variety of (mainly legal) measures to attract unprotected persons into existing compulsory or voluntary schemes through the introduction of new and sometimes more favourable conditions allowing them to join the schemes (ILO 2011a). The most common include relaxing certain qualifying conditions; reducing the required number of years of service or contribution periods; reducing the level of contributions to be paid into the scheme; waiving outstanding payments; introducing the possibility of buying back missing contribution periods; and reducing the number of employees required for a company to fall within the scope of the social security scheme.

Other countries, such as Italy, have designed new benefits and contribution arrangements so as to provide at least some coverage to workers in flexible employment. The Italian voucher schemes, for example, provide work injury insurance coverage for students and pensioners who do seasonal work during the grape harvest season. Workers are paid in vouchers that are credited to a magnetic card, which can then be used to make withdrawals at cash machines. The magnetic card also carries information on the worker, which is relevant for social security records and those of the National Institute for Industrial Accident Insurance (INAIL). The scheme is now in the process of being further extended to other types of temporary and intermittent work, such as domestic work and gardening, as well as the cleaning and maintenance of buildings, roads, parks and monuments (ILO 2011a).

Improving the collection of contributions is another important contributory factor to sustainability because it boosts the financial resources and the credibility of social security systems. In eastern European countries in particular, many workers are employed in the informal economy or in certain sectors, such as public enterprises, that can have large debts of unpaid contributions (Fultz and Stanovnik 2004). In addition, firms (often small-scale) in declining or low-productivity sectors, such as agriculture and construction, are more prone to make use of undeclared labour to avoid contributions. Non-compliance of small- and medium-sized enterprises may also stem from difficulty in complying with a complex system of regulations.

Improving the effectiveness of collection systems requires a nationwide approach that takes into account the administrative capacity and performance of social security and tax institutions. In implementing reforms it is important to consider the degree of modernisation of the existing system and the support of the public for the reform. Public confidence in social

security systems is a key factor in their success. The public must perceive the system to be bringing real benefits, as well as being efficient and fair. It is therefore essential for social security systems to be well governed and transparent in their procedures (Council of Europe 2011). The effective collection of contributions and prevention of social security abuse also requires close collaboration between European countries, as is exemplified by the Council of Europe recommendation on the improvement of co-operation between member states in the social security field (Council of Europe 1999).

There are various examples of ways to improve the collection of contributions. For instance, in 2008 the French National Delegation to Combat Fraud brought about an agreement between the state (the Directorate General of Public Finance, the Directorate of Tax Legislation and the Directorate of Social Security) and the main social security institutions. In collaboration with all agencies responsible for combating fraud it set up a system for pooling information, facilitating data exchange and training officers from the participating agencies. The result was that in 2009 €590 million in social security contributions arrears were recuperated as opposed to €200 million in 2008. Another example is the EU Directive 2004/18/EC on the exclusion from public tenders of companies who have not fulfilled their obligations to pay social security contributions in accordance with the legal provisions of the country. Finally, many eastern European countries have focused on unified collection systems for taxation and social security contributions. Such efforts have proved to be successful only when the integrated systems acquire a greater functional capacity – with regard to collection, enforcement and control – than the individual systems on their own (ILO 2011a).

Another aspect of non-compliance relates to fraud by providers and beneficiaries. One of the biggest issues is in the field of health care, where, according to recent estimates (Gee, Button and Brooks 2009), losses in health care schemes in the European Union account for around €56 billion per year, or about 5% of total health care spending. Most of these losses are caused by the overbilling of health care providers rather than fraudulent behaviour of patients and other beneficiaries.

Benefit fraud is most prevalent in work incapacity benefits, such as disability, unemployment and sickness benefits, where fraudsters misrepresent their health status and are sometimes supported in this by medical professionals. Another widespread type of fraud is the non-reporting of employment income on top of disability, unemployment and social assistance benefits (Council of Europe 2011). Benefit fraud represents a heavy drain on public money, and corrodes the integrity and social sustainability of social security.

There are various ways to prevent and control corruption and fraud (ISSA 2010c), such as tamper-proof systems of beneficiary and contributor identification; checks and balances at key points in the benefit payment and collection process; simplified and documented procedures to minimise

areas of staff discretion; and prosecution of beneficiaries and entities who engage in fraudulent activities. It may also be necessary to develop new international standards on the collection of contributions and the reduction of various forms of fraud.

2. Social cohesion and sustainability: the role of rights and social dialogue

The previous section showed that social security has a strong impact on social cohesion and democracy. Social security is framed as a legal instrument and part of the rule of law so as to give expression to human and societal values, such as solidarity, compassion and equal minimum standards of living for all. It is this legal foundation of rights that gives the social security system the security that market institutions cannot provide. And in an increasingly globalised and flexible economy it is necessary to define and implement social security rights so as to make sure that everyone benefits from the process of globalisation. In addition, social dialogue is one of the basic building blocks of democracy and social cohesion, and therefore plays an important role in framing and implementing social security policies and programmes. This section will focus on the role of rights and social dialogue in improving social cohesion and sustainability.

2.1. The right to social security – for workers, citizens and residents

The operationalisation of, and support for, the right to social security and other social rights (Leppik 2010) is one of the main challenges in sustaining social security in Europe. The economic downturn that Europe has been facing for more than two years and the spending cuts planned or already put in place by European states increase the necessity for a debate on the rights-based approach to social security and social services. Is social security a matter of public policy or has it already entered the domain of non-negotiable rights (Tonini Alabiso 2010)? And if it has entered the field of human rights, how should we define it?

ILO social security standards and the European Code of Social Security view social security not as an individual right but rather as a social institution regulated by its own legislative framework. This is also the case for the revised version of the code adopted in 1990, which establishes some higher standards on personal coverage, is more flexible with regard to pensions and disability benefits and explicitly recognises the principle of gender equality (Nickless 2002). This revised version has so far been ratified by one country. These international standards focus on the obligation of the state to secure social security benefits for those who have the right to them – mainly workers and their families in the context of these standards. The European Social Charter, which was revised in 1996, takes the development a step further, in that Part I establishes the right of all workers and their dependants to social security, while Part II emphasises the obligation of the state to establish and maintain a system of social security. The Additional Protocol, which came into force in 1998, provides for a system of collective complaints and is designed to improve the effective enforcement of the social rights guaranteed by the original and the revised versions of the Charter.

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), which was adopted by the United Nations General Assembly in 1966, establishes universal individual rights, but it does not provide a clear definition of the “right to social security”, nor does it contain specific enforcement mechanisms. In 2001 the International Labour Conference (ILO 2001) recognised social security as a basic human right and a fundamental means for creating social cohesion. On the legislative front a breakthrough was made in 2008 with the adoption of the Optional Protocol to the ICESCR.

Much still needs to be done to operationalise these rights and to apply them universally to the fields of social security, social assistance and social insurance, using the various social security standards defined by the Council of Europe, the European Union, the ILO and the United Nations. One step forward would be to intensify the dialogue between European countries in order to address the obstacles to the efficient enforcement of social rights within the existing framework of co-ordination mechanisms. Surely the intensified dialogue at European level will serve as a catalyst for achieving a consensus on the joint initiatives that are necessary to establish favourable economic, social and political conditions for social security system development and reform. Concurrently, or possibly after such a dialogue, there would be scope for more member states of the Council of Europe to ratify, and ratify more articles of, the European Code of Social Security and/or its revised version, as well as the European Social Charter. It would also be beneficial to work more closely with the UN Human Rights Council, particularly on mechanisms of accountability (van Ginneken 2010a).

2.2. The role of social dialogue

Effective social dialogue is needed to achieve a high degree of co-operation between the various parties, which is essential for good governance, policy coherence and the fair distribution of the costs and benefits of reforms. Well-established social dialogue can be a valuable control mechanism in ensuring that social security schemes are functioning properly. Social partners are then best equipped to understand the particular needs of beneficiaries and the challenges encountered by businesses. In addition to those of their members, the social partners that participate in the management of social security schemes represent the interests of a wider range of protected persons and often of the whole community, which helps to activate civil society and enterprise, as well as promoting social cohesion.

The necessity of effective social dialogue is reflected in the principle of participatory management of social security systems that is included in various articles in ILO Conventions Nos. 102 and 168, as well as in the European Code of Social Security. This participation can take different forms, such as national tripartite bodies concerned with economic and social policies; participation of representatives of the workers' and employers' organisations in the management boards and advisory councils of social security schemes; and the establishment and regulation of supplementary schemes through collective agreements (ILO 2011a).

Even though in Europe the state has traditionally been central to the administration of social security schemes, there is a strong involvement of the persons protected in the management of the schemes. In Greece, for example, representatives of insured persons, employers and pensioners participate in the administrative boards of social insurance bodies. The national tripartite institutions for social dialogue, such as an economic and social council, serve as forums for governments and social partners to deliberate on national economic and social policies, including social security. While in many countries such tripartite bodies have a consultative and advisory role on social security matters, some may be empowered to reach agreements that can be binding.

Besides the social partners, tripartite bodies dealing with social security matters can also include representatives from other social movements, associations, sections of the community and professions. In Bulgaria, for instance, the National Council for the Integration of Persons with Disabilities acts as an advisory body to the Council of Ministers. In addition to various government agencies and social partners, this council also includes national organisations of people with disabilities and the National Association of Municipalities (ILO 2011a). In some countries, such as the Netherlands, the social partnership has been extended to organisations representing the

self-employed, while in others, such as Moldova, consumer organisations also participate in social dialogue.

2.3. Challenges for social dialogue – in times of crisis and beyond

There have been four main social dialogue responses to the economic recession of 2009-10 (Council of Europe 2010a; ILO 2011a). One group of countries, which includes Belgium, Finland, the Netherlands and Norway, has well-established tripartite channels of social dialogue, which facilitated agreements linking wage moderation with measures to safeguard employment. In other countries no formal tripartite consultation took place at national level and governments took unilateral decisions, which were later supported either by the social partners (Austria and Denmark), or by only part of the trade union movement (Ireland and Lithuania). In quite a few countries, such as Finland, France, Italy and Portugal, social dialogue was disrupted at one stage or another. Finally, in some countries, such as in Bulgaria, Estonia, Latvia and Romania, disagreements with the government constituted a major obstacle to the implementation of anti-crisis plans and social dialogue broke down at some point.

In many countries the social partners have played a very active role in the shaping of national responses to the crisis; not only did they analyse the government's plans but they also tabled their own proposals of innovative measures, including some in the broad field of social security, in order to save jobs and workers' income and at the same time to promote enterprise sustainability. Social partners have generally been able to agree on the stimulus packages, which were adopted immediately after the crisis, but things tended to become more difficult when sacrifices were requested.

Over the past year various clashes over pensions took place in Bulgaria, France, Greece, Ireland, Romania and Spain (Council of Europe 2010a). Of course, as mentioned in section 1.2, the government has the ultimate responsibility for social security and may therefore sometimes have to take decisions against the advice of social partners. Some of the recent societal opposition to government decisions may also have been inspired by the powerlessness that individual governments and societies feel towards their own banking sector, the International Monetary Fund (IMF), the European Union and, in particular, towards the international capital market. One important challenge is therefore to design and implement more effective governance and social dialogue institutions at both European and global level.

Building a long-lasting consensus on social security must therefore first of all be based on a common analysis of the causes of the current situation, and

on the assessment of factors that either national governments can control or that need to be solved at regional or global levels. Having agreed on that assessment, governments and social partners can then deal with the complex issues, such as pension and other social security reforms.

3. Sustaining social security benefit programmes

The previous two sections have shown that the financial and social sustainability of social security systems is under pressure in the current economic situation, and that this is likely to continue in the future as a result of demographic trends. This section will examine the main policy issues around sustaining individual social security benefit programmes. This examination will cover four major areas of social security: basic social security protection, family benefits, income-replacement benefits and long-term care.

3.1. Basic social security protection

Health care coverage can be financed by three major sources: tax revenues, social security contributions and direct payments by patients. Improved health care, increased public awareness of health issues and better prevention of disease have led to spectacular improvements in life expectancy, but annual costs per person in Europe typically increase by about 4% per year, which is well above real national income growth per person.

The government is the main player in the financing and regulation of the health care sector. The public sector, including social security, provides about 70% to 75% of total health financing in Europe. It is complex to manage and regulate the health sector because of information asymmetries between health providers and patients. It is also complicated to contain costs, because health care expenditure tends to increase with rising income and as the population ages. And there are lots of vested interest groups to cope with: hospitals; associations of doctors and other health personnel; the (private) insurance sector; and the pharmaceutical and medical equipment industries. Since the government is, in principle, the main buyer of health care, it can have a very significant impact on prices and wages in the health care sector,

and therefore on cost containment. In addition to these economic functions, the government usually maintains a lively dialogue with parliament, the media and patient organisations on the content and delivery of health services. There are increasing opportunities to negotiate on some of these issues at European level, for example on prices charged by pharmaceutical and medical equipment companies.

With the introduction of the European Health Insurance Card the European Union has achieved great progress on medical treatment coverage in the whole region, thereby improving mobility between countries. This card ensures that all residents of the European Union, Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland who are entitled to health care from the national health service or mandatory health insurance scheme of their respective country of residence, when visiting another country, get the same access to medically necessary public health care services (for example those provided by a doctor, pharmacy, hospital or health care centre) as residents of that country. The new directive on patients' rights in cross-border health care creates a formal framework for cross-border health care and removes obstacles that patients face if they wish to travel for medical treatment in other EU countries.

Given the current need to reduce budget deficits in many countries, governments may be faced with difficult policy choices in the short term. They may either have to curb the growth of public spending on health, cut spending in other areas or raise taxes or social security contributions to reduce their deficits. Cost containment and productivity improvement may help to reduce some of these pressures. The main cost drivers in the health care sector are age-related demands and treatments, and costly technology in areas such as pharmaceuticals and diagnostics (OECD 2010b). The most important cost reduction measures are preventive policies, for example, with regard to obesity, encouraging wider use of generic drugs, and improving access to basic and outpatient care to reduce pressure on hospitals. As noted in section 1.4, significant gains can be achieved by reducing fraud on the part of health care providers who over-invoice government agencies and organisations that are responsible for administering social insurance. Productivity could be increased through management reorganisation, more rigorous assessment of health technologies and greater use of information and communication technologies (so-called eHealth). These improvements could have the added benefit of improving the quality of care and of further containing costs because of shorter treatments and better health outcomes.

Social assistance has become much more important in European countries as a general safety net of last resort and as the basic floor for the multi-pillar

pension scheme. In some countries, such as Moldova, social assistance, which is financed by contributory schemes, is also used to top up family and other benefits in order to achieve minimum publicly determined benefit levels. Social assistance has become increasingly necessary for the protection of workers in part-time, precarious and self-employed jobs, who are often not covered by contributory social insurance schemes. Men are more likely to be covered by such insurance schemes, meaning that women are more likely to rely on social assistance than men.

In most European countries the objectives of social assistance systems include providing sufficient means for those who are dependent on them. However, the overall adequacy of social assistance support should also be seen in the context of the other benefits that are available to claimants, such as child, family and housing allowance, in addition to a variety of other specific allowances and services. In general, central government largely finances, organises and determines the minimum income support benefits. The delivery of overall social assistance support is usually decentralised because local authorities are best equipped to assess the need for assistance and tailor the overall assistance package to the specific circumstances of individual hardship.

During the past decade social assistance policy has developed measures with a greater focus on labour market re-integration, including a stronger emphasis on reciprocity in social assistance delivery. Social assistance clients are required to sign agreements or contracts detailing the steps they will take to end their dependency on assistance payments. These may involve both social and labour market activities. Failure to fulfil the conditions specified in the agreement may lead to loss of benefits. The notion of “reinsertion contracts” was an essential feature of the Revenu de Solidarité Active (RSA) in France and similar programmes elsewhere in Europe, such as Belgium and the French-speaking part of Switzerland. In most countries receipt of social assistance by young people is conditional on them completing their education or engaging in work (Adema 2006).

As a result of the crisis social assistance policies have continued to move in the direction of stricter eligibility criteria and conditionalities, particularly in relation to the activation of social assistance beneficiaries. This has also put at risk the adequacy of social assistance benefits. While it is justified to make social assistance subject to participating in training or accepting employment, receiving such assistance must constitute an individual right laid down in law by reference to objective criteria, and must also be supported by an effective right of appeal to an independent review body (O’Cinneide 2010).

3.2. The evolving role of family benefits

The traditional family structure is being challenged by the increase in the number of divorces and the rise in single parenting and step-families. Single-parent families account for 25% of families in the UK, 23% in Russia and 18% in France. Another important trend is the increasing participation of women in the labour force. While the average female participation rate among current member countries of the European Union was 44% in the early 1970s, today this rate has reached 60%, which is almost four fifths of the current male rate (ISSA 2010d).

The greater employment participation of women has had a positive effect on the sustainability of social security systems in that more workers are making social contributions and paying taxes. The rising participation of women has also led to greater sharing of family responsibilities between men and women. One important aim of family benefits is to enable women to become financially independent and to combine attractive career paths with family responsibilities. In combination with other policies, such as those concerning migration, family benefits also aim to maintain the reproduction of the population and counter the demographic trend towards ageing. The prevention of child poverty is another big concern for European countries and deserves the attention of decision-makers while they are designing family policies. The family therefore needs more and broader support to cope with work and domestic responsibilities in order to sustain the reproduction of the population and protect children from poverty. These policies concern not only social security benefits, but also extend to other areas of social policy, such as childcare and parental leave.

Most European countries have well-developed programmes providing family benefits, including income support for maternity and paternity leave, care of young children and a range of other social services. Over the past two decades benefits in this area (including parental leave and childcare) have generally been extended in western Europe. However, in central and eastern Europe, as well as in the countries of the former Soviet Union, extensive systems of family benefits are a legacy of the socialist period. Over the last two decades, however, most of these governments have reduced spending on these programmes and targeted the neediest families (ISSA 2010a).

In many countries single parents with care responsibilities for young children constitute a large client group of social assistance and equivalent programmes. In general, parents with care responsibilities (and without support from partners) are provided with income support and exempted from job-seeking obligations until the child goes to primary school (or enters into public childcare in Nordic countries). However, in some countries, notably Ireland and the United Kingdom, single parents have access

to income support until the children become adults themselves. In these countries the level of benefit receipt among single parents is relatively high (Adema 2006). There are therefore three key messages regarding family policies (ISSA 2010a). It is important that they:

- provide support to enable and encourage higher levels of female employment, as called for in the EU's Europe 2020 strategy;
- encourage men to share more equally in family caregiving, thus reducing the tensions that women face in balancing family and professional life;
- provide greater support, including child benefits, for couples who wish to have children.

3.3. Income replacement benefits

Social security schemes that provide income replacement benefits are mainly financed by contributions from workers and employers. Their short- and long-term financial sustainability is highly dependent on the state of the economy and on trends in demographic ageing. The social sustainability of these schemes is to a large extent dependent on the tripartite consensus between governments, employers and workers. This section will examine the sustainability of two social security programme clusters: pensions, and unemployment and work incapacity benefits.

Pensions. The crisis and the structural imbalances in international banking and capital markets have had a profound impact on the financial sustainability of pension schemes. Efforts to strengthen pension finance fall into three broad categories (ISSA 2010a; Bloom and McKinnon 2010). Firstly, virtually all countries are increasing their pensionable ages. This is in line with trends in the actual age of retirement in the European Union. Between 2001 and 2007 the average age of exit from the labour market in the EU-25 increased by 1.3 years. In the EU-15 the increase was 1.2 years and in the EU-10 it was a full two years (see Table 2). Secondly, in many countries reforms are aimed at linking benefits more closely to the lifetime contributions that each worker makes. Thirdly, a number of countries (Finland, Germany, Latvia, Poland and Sweden) have introduced mechanisms to stabilise pension system finances by reducing benefits automatically, as population ageing causes the ratio of workers to pensioners to decline.

Table 2: Average age of exit from the labour market, European Union, 2001 and 2007			
	2001	2007	Change (years)
EU-25	59.9	61.2	+1.3
EU-15	60.3	61.5	+1.2
EU-10	57.6	59.6	+2.0

Source: European Commission 2009a

In an integrating continent social security and, in particular, pensions have an important role to play in labour mobility and migration between countries. Pension policies are increasingly perceived as an integral part of economic policies, since they are thought to influence growth and employment, not only in the country that adopts them, but also across the whole of Europe. The free movement of workers would be significantly hindered by difficulties in transferring pension rights across national borders and in benefit calculation; in addition, competition could be hampered by significant differences in payroll tax burden. Agreements between European countries, and particularly within the European Union, usually guarantee full portability of public pensions, although the portability of the private component – especially in the case of occupational pensions – is still largely incomplete. More research is needed to assess the precise impact of co-ordinated social security policies in promoting mobility between European countries.

The global financial crisis caused a fall in the value of most European public and private pension funds. Who must absorb these recent financial losses depends on the type of pension scheme. The ILO (ILO 2011a) concludes that social security schemes that were financed collectively and fully managed by the state, in particular through pay-as-you-go financing (PAYG), have suffered relatively little from the crisis. In contrast, fully funded schemes where individual savings have been invested in relatively volatile products have sustained severe losses.

In defined contribution schemes (individual savings schemes that exist in large numbers in the newer EU member states as well as in Denmark and Sweden) affiliates immediately lost a portion of their retirement savings. The situation differs in occupational collectively funded defined benefit (DB) schemes, which exist in large numbers in Ireland, the Netherlands and the United Kingdom, and where the level of benefits is guaranteed by law or collective agreement. Elsewhere, such as in Bulgaria, Estonia, Latvia and Lithuania, some governments have frozen or reduced the rate of contribution that was being diverted from the public pension system to mandatory individual account savings schemes (ISSA 2010a).

The combined impact of these reforms is significant in many countries, bringing some of them close to long-term pension solvency. However, this does not necessarily mean that pension protection has improved. In fact, higher pensionable ages may leave some older workers without either a job or a pension for some years, and with a lower pension when they finally qualify.

As European pension systems have become more earnings-related and privatised, and since the protection provided by such schemes has generally diminished (van Ginneken 2010b), the reliance on tax-financed minimum pensions has increased. As a result of the crisis several countries adopted special measures to assist minimum pension recipients (Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) 2009). In order to diversify risks it is therefore better to strengthen and preserve the leading role of the state in providing security against the longevity risks, while maintaining a pension system that combines different sources of financing (taxes, collective contributions and individual contributions) with different types of benefits (minimum benefits that are often means-tested as well as earnings- or contribution-related benefits). As noted earlier it is also necessary to identify new sources of pension financing, such as the use of VAT and the possible introduction of an international financial transaction tax. All this will improve the ability of the pension systems to respond to the demands of the elderly and to protect them better from the risks of later life. This then raises the policy question as to whether governments can or should increase income security in old age through policies outside the realm of social security, such as savings and house-ownership promotion policies.

Unemployment and work incapacity benefits. The financial crisis and the subsequent recession have swollen the ranks of the unemployed, particularly in high-income countries; they have also discouraged many young people from looking for a job (ILO 2011b). In 2010 global unemployment stood at more than 200 million people and this has been caused, among other things, by the undertaxation of (international) capital income compared to the burden of taxes and social security contributions on labour income. The human costs of unemployment are immense: the unemployed suffer lower lifetime earnings, reduced life expectancy, and lower educational achievement and earnings for their children. Persistently high unemployment also represents a risk for democracy and social cohesion (ILO-IMF 2010).

Expenditure on unemployment insurance benefits has risen sharply in Europe. In most countries after some time people are transferred to unemployment assistance or general social assistance benefits. Disability benefits, which generally provide higher benefit levels, have sometimes been used to avoid falling into unemployment insurance and assistance schemes, in particular, with regard to older workers. In some countries, such as the

Netherlands, disability benefit schemes have become the focus of efforts to reduce dependence on benefits.

Most European countries have much improved the co-ordination between policies with regard to unemployment benefits, training and labour market programmes. In many mainly eastern European countries unemployment funds are used to finance labour market policies (ILO 2011a). Many of these countries also offer wage subsidies and reductions in social security contributions as an incentive to promote and safeguard employment. One key question – to be researched further – is to what extent and under what conditions wage subsidies and reductions in social security contributions are effective in promoting and safeguarding employment. All these policies are recommendable provided that:

- the unemployed receive a decent replacement income in line with ILO social security standards and the European Code of Social Security;
- the financial sustainability of unemployment benefit schemes is not undermined.

Work injury and sickness benefit schemes have increasingly become the responsibility of employers, who are strongly encouraged to link the compensation benefits with preventative and promotional policies. In times of crisis the demand for incapacity benefits has increased the pressure on both employment and social security policies. According to the OECD (OECD 2010c) the economic downturn is likely to have led to a rise in the proportion of people on incapacity benefits in the working-age population. This trend is not sustainable because demographic developments in European societies will eventually result in a decline in the active population. It is therefore necessary to ease the transition from sickness and disability into work, especially by harmonising unemployment, incapacity and sickness benefit provisions, and by ensuring access to quality rehabilitation services.

3.4. Long-term care: a new challenge

Long-term care. Health insurance and health services cover the short-term medical needs of elderly dependent people, but are not suited to meeting their long-term care needs. As shown in Table 1, public expenditure on long-term care will increase considerably over the next few decades, in particular in eastern and southern European countries, where public long-term care provision is still in its initial stages. Long-term care therefore constitutes a new challenge for social policy and possibly for social security as well. It might even have the effect of crowding out other types of social expenditure, thereby undermining the financial sustainability of other social security and social services provision.

There is a wide variety of options for financing long-term care (Merrien 2009). Firstly, there is a distinction between countries, such as those in southern Europe, who rely more on the family for caring for the elderly, and those in northern and western Europe, who rely more on institutional care. Some countries, such as Germany and the Netherlands, partially finance long-term care through social insurance; Great Britain and the Scandinavian countries generally finance and administer long-term care through local government budgets and services. The majority of countries have now set up care systems under which dependent persons receive subsidies that can be used for professional care or within the family context. Costs for long-term care will grow in European countries and some of these costs can be contained through targeting, co-payments and different forms of care contracts without compromising on universal coverage.

One key challenge for social security and social policy is to set standards of decent long-term care, which can then be translated into enforceable social rights.

4. Conclusions and recommendations

In our open global economy European social security systems face the consequences of increased global competition and an international banking system focused on short-term financial gain. The problem is further aggravated by demographic trends and the repercussions of the financial crisis, which jeopardise the economic and social sustainability of public expenditure and of social security systems. Social security systems have clear beneficial micro and macro effects, and have been shown to be able to cope with the social consequences of the current crisis while also promoting prosperity and human development. The main challenges are to provide greater coverage and improve social security for families and workers in flexible and informal employment; to extend coverage to groups for whom current involvement is low or non-existent; and to improve compliance with regard to contribution collection and benefits.

This report has underlined the fact that great efforts will need to be made in order to strengthen the financial, social and political sustainability of European social security systems. Greater emphasis on the right to social security could be one of the answers, although the standards set in the 1950s, 1960s and 1970s may not be compatible with some of the recent policy choices by countries with mature welfare states. It may also be that the solutions could be different for countries with more or less mature welfare states. Effective social dialogue processes that cover all groups in society will also contribute to greater sustainability of social security systems. Moreover, support for – and legitimacy of – social security systems will be enhanced by reliable and trustworthy compliance mechanisms with regard to contribution collection and benefit eligibility. Finally, social security should also be brought into European and global governance and social dialogue processes so as to counteract the largely uncontrolled power of global economic and financial forces.

Within the context of the Council of Europe, the operationalisation of, and support for, the right to social security and other social rights (Leppik 2010) represent an important challenge. Much still needs to be done to operationalise these rights for social security, social assistance and social insurance, and possibly to adapt some aspects of these rights to present-day concerns. This process of operationalisation should take place in co-ordination with the various social security standards defined by the Council of Europe, the European Union, the ILO and the United Nations. This process does not have to interfere with the ongoing ratification by members of the Council of Europe of the European Code of Social Security and the European Social Charter, which have proven their adequacy and relevance as sound and flexible standard-setting instruments. It is therefore recommended to intensify the dialogue between European countries in order to address the obstacles to the efficient enforcement of social rights within the framework of existing co-ordination mechanisms. Finally, long-term care is a new challenge for social policy and social security. The key challenge is to set standards of decent long-term care, which can then be translated into enforceable social rights.

Another main recommendation is to look for synergies between social security and other areas of social and economic policy (van Ginneken 2005), and in particular with regard to employment creation. The impact of social security on the capacity of people to participate in society, in employment and in the economy is crucial. These are the issues that were discussed in section 3 with regard to various social security benefit programmes: health care, social assistance, pensions, family benefits, unemployment and other work incapacity benefits, and long-term care.

It is also most important to strengthen the governance and administration of social security. This paper has reviewed various principles of the financial sustainability of social security systems, as well as various mechanisms and processes for promoting social dialogue and participation. The key player remains the government, which must be in open and democratic communication with society, without giving in to economic and sectarian interests. Keeping our society open and democratic is the responsibility of all.

In discussing this report on 30 March 2011 the Committee of Experts on Social Security identified the following four main topics for future examination:

- prospects for the younger generation to find employment and to contribute to social security;
- elaboration of indicators on long-term care;
- widening the financial base of public social security;
- the role of migration in sustaining social security systems.

References

Adema W. (2006), "Social assistance policy development and the provision of a decent level of income in selected OECD countries", Social, Employment and Migration Working Papers No. 38, OECD, Paris.

Bloom D. and McKinnon R. (2010), "Social security and the challenge of demographic change", *International Social Security Review*, No. 63 (3-4), pp. 3-21.

Cichon M., Hagemejer K. and Woodall J. (2006), *Changing the paradigm in social security: From fiscal burden to investing in people*, ILO, Geneva.

Council of Europe (1999), Recommendation No. R (99) 17 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of co-operation among member states in the social security field.

– (2010a), "Social security and social dialogue in times of crisis", paper presented to the Committee of Experts on Social Security 1-3 June 2010, Council of Europe, Strasbourg.

– (2010b), "Anti-crisis measures: Safeguarding jobs and social security in Europe", paper presented to the Committee of Experts on Social Security 1-3 June 2010, Council of Europe, Strasbourg.

– (2010c), "The interplay between social protection and employment policies in Europe", paper presented to the Committee of Experts on Social Security 1-3 June 2010, Council of Europe, Strasbourg.

– (2011), "Sustainability and compliance of social security in Europe: Trends, principles and recommendations", paper presented to the Committee of Experts on Social Security 29-31 March 2011, Council of Europe, Strasbourg.

European Commission (2009a), *2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 member states (2008-2060)*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.

– (2009b), *Sustainability report 2009*, European Economy No. 9, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.

Eurostat (2010), *European survey on incomes and living conditions*.

Fultz E. and Stanovnik T. (eds) (2004), *Collection of pension contributions: Trends, issues and problems in central and eastern Europe*, ILO Subregional Office for Central and Eastern Europe, Budapest.

Gee J., Button M. and Brooks G. (2009), *The financial cost of healthcare fraud*, University of Portsmouth Centre for Counter Fraud Studies, Portsmouth.

van Ginneken W. (2005), “Managing risk and minimizing vulnerability: The role of social protection in pro-poor growth”, paper produced for the DAC-POVNET Task Team on Risk, Vulnerability and Pro-Poor Growth, ILO, Geneva.

– (2010a), “A rights-based approach to poverty eradication in Europe”, paper presented to the Eighth ESPAnet Conference, 2-4 September 2010, Budapest.

– (2010b), “Social security coverage extension: A review of recent evidence”, *International Social Security Review*, No. 63 (1), pp. 57-76.

ILO (2001), *Social security: A new consensus*, ILO, Geneva.

– (2010), *World social security report 2010-2011: Providing coverage in times of crisis and beyond*, ILO, Geneva.

– (2011a), *Social security and the rule of law: General survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILO, Geneva.

– (2011b), *Global employment trends 2011: The challenge of a jobs recovery*, ILO, Geneva.

ILO-IMF (2010), “The challenges of growth, employment and social cohesion”, discussion document for the joint ILO-IMF conference in co-operation with the office of the Prime Minister of Norway, ILO-IMF, Geneva and Washington DC.

ISSA (2010a), “Dynamic social security for Europe: Choice and responsibility”, report presented to the Regional Social Security Forum for Europe, 3-5 March 2010, ISSA, Geneva.

– (2010b), “Dynamic social security: Securing social stability and economic development (Developments and trends: Global report 2010)”, report presented to the World Social Security Forum for Europe, 29 November to 4 December 2010, ISSA, Geneva.

- (2010c), “ISSA good governance guidelines for social security institutions: A self-assessment toolkit”, ISSA, Geneva.
- (2010d), “Technical Commission on Family Benefits: Summary of findings 2008–2010”, report presented to the World Social Security Forum for Europe, 29 November to 4 December 2010, ISSA, Geneva.
- Leppik L. (2010), “The right to social security – European practices in the light of the European Social Charter”, paper presented to the Council of Europe, Tallinn University, Tallinn.
- Merrien F.-X. (2009), “Extending and maintaining social security coverage: Challenges facing high-income countries”, ISSA project on examining the existing knowledge of social security coverage, Working paper No. 8, ISSA, Geneva.
- Missoc (2009), “Evolution of social protection in 2008”, Mutual Information System on Social Protection, Mutual Information System on Social Protection, Brussels.
- Nickless J. (2002), *European Code of Social Security: Short guide*, Council of Europe, Strasbourg.
- O’Cinneide C. (2010), *The right to social assistance and its place in social welfare systems – A perspective from the viewpoint of the European Social Charter*, London School of Economics, London.
- OECD (2008), “Declaring work or staying underground: Informal employment in seven OECD countries”, *Employment Outlook 2008*, OECD, Paris.
- (2009), *Promoting pro-poor growth: Social protection*, OECD, Paris.
- (2010a), “How good is part-time work?”, *Employment Outlook 2010*, OECD, Paris.
- (2010b), “Health: Improving healthcare is vital for long-term growth and health system priorities when money is tight”, Press releases, OECD, Paris.
- (2010c), “Sickness, disability and work: Breaking the barriers – a synthesis of findings across OECD countries”, OECD, Paris.
- Schulze Buschoff K. and Protsch P. (2008), “(A-)typical and (in-)secure? Social protection and ‘non-standard’ forms of employment in Europe”, *International Social Security Review*, No. 61 (4), pp. 51-73.
- Tonini Alabiso L. (2010), “The rights-based approach to social security development in Europe”, paper written for the Council of Europe, Council of Europe, Strasbourg.
- Vashchuk Y. (2010), “Financing and administration of social security schemes and the impact of the economic crisis”, paper written for the Council of Europe, Council of Europe, Strasbourg.

Maintenir les systèmes européens de sécurité sociale dans une économie mondialisée

par Wouter van Ginneken

Service des politiques sociales, Direction générale III – Cohésion sociale,
Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

Ce document a bénéficié des observations des membres du Comité d'experts sur la sécurité sociale (CS-SS) lors de la réunion tenue le 30 mars à Strasbourg, et de deux membres du Bureau du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), ainsi que des observations formulées par écrit par Thomas Debrouwer, Dragomir Draganov, Ana Gomez Heredero, Elisabeth Imesh, Kees Terwan et Paulina Tudos.

Table des matières

Résumé et principales conclusions	45
1. Maintenir la sécurité sociale face à l'évolution mondiale	51
1.1. La réponse des systèmes de sécurité sociale	52
1.2. Les concepts de sécurité sociale et de viabilité	54
1.3. Les avantages de la sécurité sociale pour la société et l'économie	55
1.4. Etendre la couverture et améliorer le contrôle	57
2. Cohésion sociale et viabilité : le rôle des droits et du dialogue social	61
2.1. Le droit à la sécurité sociale pour les travailleurs, les citoyens et les résidents	61
2.2. Le rôle du dialogue social	63
2.3. Défis pour le dialogue social, en temps de crise et au-delà	64
3. Maintenir les programmes de protection sociale	67
3.1. La protection de base assurée par la sécurité sociale	67
3.2. L'évolution du rôle des prestations familiales	70
3.3. Les allocations de remplacement de revenus	71
3.4. La prise en charge de longue durée : un nouveau défi	75
4. Conclusions et recommandations	77
Bibliographie	81

Résumé et principales conclusions

Dans notre économie mondiale ouverte, les systèmes européens de sécurité sociale subissent les conséquences d'une concurrence accrue et d'un système bancaire international axé sur les profits financiers à court terme. En Europe, la récession économique qui a suivi la crise financière de 2008 a engendré une diminution de l'assiette financière pour la sécurité sociale et notamment pour l'assurance sociale. L'évolution démographique, marquée par un allongement de l'espérance de vie accompagné d'une baisse de la natalité, pèse encore plus lourdement sur le financement des dépenses de sécurité sociale.

La planification et les réformes entreprises en réponse se sont traduites par des actions visant à une meilleure intégration entre les politiques de sécurité sociale, en particulier entre l'assurance sociale contributive et l'aide sociale financée par les impôts, ainsi qu'à une meilleure coordination avec les autres politiques sociales et économiques régissant notamment la santé, l'éducation et l'emploi. L'introduction d'une taxe paneuropéenne sur les transactions financières pourrait être une nouvelle source de financement de la sécurité sociale, et un moyen aussi de rétablir l'équilibre entre l'impôt sur le capital et l'impôt sur les revenus du travail. Les réformes de la sécurité sociale se sont généralement orientées vers des critères d'éligibilité plus stricts, une correspondance plus étroite entre les cotisations et les prestations, la « fiscalisation » de la sécurité sociale et, enfin, la privatisation des risques. La tendance est également à l'européanisation des politiques sociales, car nombre des enjeux auxquels est confrontée la sécurité sociale font ressortir la nécessité d'harmoniser davantage les systèmes européens de sécurité sociale et de renforcer la coopération entre ces systèmes.

L'accès à la sécurité sociale relève principalement de la responsabilité de l'Etat, le gouvernement garantissant le versement de certaines prestations

et endossant la responsabilité finale des politiques, de l'administration, de la solvabilité et de la viabilité financière du régime. La viabilité sociale est liée au soutien de la société au sens large et au consensus sur les valeurs, les politiques et les programmes de protection sociale. Comme nous avons pu le constater récemment, la sécurité sociale agit en tant que stabilisateur économique, social et politique indispensable en temps de crise. La sécurité sociale joue également un rôle fondamental pour la démocratie et la cohésion sociale.

Dans la plupart des pays, le pourcentage de travailleurs cotisant à l'assurance sociale est en déclin, en raison principalement de l'incidence croissante des formes de travail flexibles. Rechercher de nouveaux moyens d'étendre la couverture sociale à ces travailleurs, notamment les jeunes, les immigrés et ceux de l'économie souterraine, est l'un des principaux défis à relever dans le cadre de l'assurance sociale, mais aussi eu égard à la crédibilité et à la viabilité sociale de la sécurité sociale en général. L'amélioration du recouvrement des cotisations et la lutte contre la fraude, commise tant par les prestataires que par les bénéficiaires, sont également des facteurs importants de pérennité, ces mesures permettant d'accroître les ressources financières et de renforcer la crédibilité des systèmes de sécurité sociale. Il serait peut-être également nécessaire de définir de nouvelles normes internationales et de renforcer la collaboration internationale en matière de recouvrement des cotisations sociales et de réduction de la fraude.

Dans le contexte du Conseil de l'Europe, l'exercice effectif – et la promotion – du droit à la sécurité sociale et à d'autres droits sociaux (Leppik, 2010) demeurent une gageure. Il reste beaucoup à faire pour mettre en œuvre ces droits – à la sécurité sociale, à l'aide sociale et à l'assurance sociale – et, éventuellement, pour en adapter certains aspects afin de répondre aux préoccupations actuelles. Ce processus de mise en œuvre devrait être mené en coordination avec les diverses normes en la matière définies par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Organisation internationale du travail (OIT) et les Nations Unies. Il ne devrait pas perturber le processus continu de ratification, par les Etats membres du Conseil de l'Europe, du Code européen de sécurité sociale (STE n^{os} 48 et 139) et de la Charte sociale européenne (STE n^{os} 35 et 163), qui ont prouvé leur adéquation et leur pertinence en tant qu'instruments normatifs souples, mais solides. L'intensification du dialogue entre les pays européens afin de surmonter les obstacles à l'application effective des droits sociaux, en utilisant les mécanismes de coordination existants, constituerait un pas en avant. Enfin, la prise en charge de longue durée étant un nouveau défi pour les politiques sociales et la sécurité sociale, il est nécessaire d'établir des normes pour garantir des soins de longue durée satisfaisants – normes qui pourront ensuite devenir des droits sociaux opposables.

Le principe de gestion participative des systèmes de sécurité sociale énoncé dans plusieurs articles des Conventions n^{os} 102 et 168 de l'OIT ainsi que dans le Code européen de sécurité sociale traduit bien la nécessité d'un dialogue social efficace. Outre les partenaires sociaux, les organes consultatifs chargés de traiter des questions relevant de la sécurité sociale pourraient également comprendre des représentants d'autres mouvements sociaux, associations, composantes de la communauté et professions. Dans certains cas, les processus du dialogue social pourraient donner lieu à des accords contraignants, notamment entre les gouvernements et les partenaires sociaux. La réalisation d'un consensus durable sur la sécurité sociale doit en premier lieu reposer sur une analyse commune des causes de la situation actuelle, et sur une évaluation des facteurs que les gouvernements et les acteurs nationaux sont en mesure de contrôler et de ceux qui nécessitent une prise en compte au niveau régional ou mondial. Après être convenus d'une telle évaluation, les gouvernements et les partenaires sociaux sont ensuite à même de traiter des questions complexes, telles que la réforme des retraites et d'autres branches de la sécurité sociale. Par conséquent, l'un des principaux défis consiste à concevoir et à mettre en œuvre une gouvernance de la sécurité sociale ainsi que des structures de dialogue social plus efficaces au plan européen.

Le gouvernement est le principal acteur en termes de financement et de réglementation du secteur de la santé. En tant que principal acheteur de services de santé, le gouvernement peut avoir un impact considérable sur les tarifs et les rémunérations dans le secteur médical, et de ce fait sur la maîtrise des coûts. Au niveau européen, et plus particulièrement au sein de l'Union européenne, il est de plus en plus souvent possible de négocier et de faire baisser les prix fixés par l'industrie pharmaceutique et ceux de l'équipement médical.

L'aide sociale a pris énormément d'importance dans les pays européens, en tant que filet de protection de dernier ressort et socle du régime de retraite à plusieurs piliers. S'il est justifié de conditionner l'aide sociale à la participation à une formation ou à l'acceptation d'un emploi, celle-ci doit néanmoins constituer un droit individuel défini par la loi selon des critères objectifs et bénéficier d'un droit de recours effectif devant une instance indépendante.

L'augmentation de la participation des femmes au marché de l'emploi a eu des effets positifs sur la viabilité des systèmes de sécurité sociale, dans la mesure où le nombre de cotisants et de contribuables a ainsi augmenté. Elle a aussi conduit à un meilleur partage des responsabilités familiales entre les hommes et les femmes. Par conséquent, les familles ont besoin d'un soutien accru et plus vaste pour pouvoir concilier vie professionnelle et familiale, assurer le renouvellement de la population et protéger leurs enfants de la pauvreté. Ces mesures concernent les prestations de sécurité sociale mais

s'étendent également à d'autres domaines relevant de la politique sociale, tels que la garde d'enfants et le congé parental.

Etant donné que les systèmes de retraite européens sont de plus en plus souvent liés aux salaires et privatisés, et qu'ils offrent généralement de moins en moins de protection, il est de plus en plus souvent nécessaire de recourir à une pension minimale financée par les impôts. Afin de diversifier les risques, il est par conséquent préférable de renforcer et de préserver le rôle prépondérant de l'Etat pour apporter une sécurité face aux risques liés à la longévité, tout en maintenant un système de retraite qui combine plusieurs sources de financement (impôts, contributions collectives et individuelles) et différents types de prestations (une pension minimale, des prestations sur la base de l'examen des ressources, ainsi que des prestations liées aux salaires ou aux cotisations). Il est également nécessaire de dégager de nouvelles sources de financement des retraites, par exemple par le biais de l'utilisation de la TVA et l'instauration éventuelle d'une taxe sur les transactions financières internationales. Avec l'ensemble de ces mesures, les systèmes de retraite seront mieux à même de faire face aux demandes des personnes âgées et de les protéger contre les risques liés à la vieillesse. D'où une autre question relative à l'action des pouvoirs publics : les gouvernements peuvent-ils ou devraient-ils assurer une meilleure sécurité des revenus aux personnes âgées grâce à des politiques ne relevant pas du champ de la sécurité sociale, notamment les politiques favorisant l'épargne ou l'accès à la propriété ?

La plupart des Etats européens ont réalisé une bien meilleure intégration des allocations de chômage, des politiques de formation et de l'emploi. Dans beaucoup de pays, principalement d'Europe de l'Est, les politiques de l'emploi sont financées par les caisses de chômage. Bon nombre d'entre eux proposent également des subventions salariales et des allègements des cotisations de sécurité sociale en tant que mesures incitatives pour promouvoir et préserver les emplois. La principale question – qui mérite d'être étudiée – est de savoir dans quelle mesure et dans quelles conditions les subventions salariales et les allègements des cotisations de sécurité sociale sont des moyens efficaces de promouvoir et de préserver l'emploi. Toutes ces politiques sont à recommander à deux conditions : a) que la personne au chômage perçoive un revenu de remplacement décent – conforme aux normes de sécurité sociale de l'OIT et au Code européen de sécurité sociale ; et b) qu'elles ne mettent pas en péril la viabilité financière des systèmes d'allocation de chômage.

Ces dernières années, la demande de prestations d'incapacité de travail a pesé plus lourdement sur les politiques de l'emploi et de la sécurité sociale. Or, cette tendance n'est pas viable, car l'évolution démographique des sociétés européennes va entraîner un déclin de la population active. Il est donc nécessaire de faciliter la transition entre la maladie et l'incapacité,

d'une part, et le travail, d'autre part, notamment en harmonisant les dispositions relatives aux prestations de chômage, d'invalidité et de maladie, et en garantissant l'accès à des services de réadaptation de qualité.

Lors de sa réunion du 1^{er} au 3 juin 2010, le Comité d'experts sur la sécurité sociale est convenu de la nécessité d'établir un rapport sur la viabilité des systèmes européens de sécurité sociale dans une économie mondiale ouverte. Une version antérieure du présent rapport a été présentée et examinée lors de la sixième réunion du comité (29-31 mars 2011).

Le rapport commence par placer la question de la viabilité des systèmes de sécurité sociale dans le contexte de l'évolution démographique, de l'emploi et des revenus au plan mondial. Il passe également en revue divers principes et mesures qui peuvent contribuer à une meilleure protection, une plus grande pérennité et la création d'emplois plus nombreux. La deuxième partie du document analyse le rôle des droits et du dialogue social dans le renforcement de la cohésion sociale et l'amélioration de la viabilité. La troisième partie examine plus en détail les questions afférentes à la viabilité des programmes de protection sociale nouveaux ou déjà en place. La dernière partie proposera certaines pistes et recommandations politiques clés.

1. Maintenir la sécurité sociale face à l'évolution mondiale

Dans une économie mondiale ouverte, les systèmes européens de sécurité sociale subissent les conséquences d'une concurrence accrue et d'un système bancaire international axé sur les profits financiers à court terme. Les gains de productivité, grâce à internet, aux technologies de l'information et à l'éducation, sont désormais possibles au plan mondial. Les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire améliorent – et ont déjà amélioré – leur gouvernance et leurs infrastructures physiques, qui étaient traditionnellement l'apanage des pays européens et extra-européens à revenu élevé. La crise financière de 2008 et ses conséquences, par exemple les événements qui se sont récemment produits en Irlande, ont montré la nécessité de réformer en profondeur le système financier international afin que celui-ci soit en mesure de servir les intérêts de « l'économie réelle » et de contribuer au financement des dépenses publiques. Le fait que les revenus du capital soient généralement moins imposés que les revenus du travail est un facteur qui contribue au chômage et à la persistance de l'emploi informel (Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2008).

En Europe, la récession économique qui a suivi la crise financière a engendré une diminution de l'assiette financière pour la sécurité sociale (Conseil de l'Europe, 2011), et notamment pour l'assurance sociale principalement financée à partir des cotisations liées à l'emploi et aux revenus. La tendance vers des formes de travail plus flexibles, par exemple le travail à temps partiel, temporaire ou informel, ainsi que le travail indépendant, s'est nettement renforcée. Dans certains cas, comme le travail à temps partiel, ces formes de travail sont librement choisies car elles permettent de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale (OCDE, 2010a). Cependant, dans la plupart des cas, les travailleurs occupant ce type d'emploi bénéficient d'une protection nettement inférieure, quand ils ne sont pas entièrement

exclus des programmes d'assurance sociale (Schulze Buschoff et Protsch, 2008).

En outre, l'évolution démographique, qui tend à un allongement de l'espérance de vie et à une baisse de la natalité, fera peser des pressions de plus en plus sévères sur le financement des dépenses sociales (Association internationale de la sécurité sociale (AISS), 2010a). Dans l'Union européenne, le ratio entre population active et population inactive devrait passer de 2,7 pour 1 en 2009 à 1,4 pour 1 d'ici à 2060. Face à cette évolution, et compte tenu des taux actuels de productivité du travail, on ne pourra pas maintenir les âges de la retraite, les niveaux de cotisation et les montants des prestations à leur niveau actuel. Il faudra procéder à d'importants ajustements des dépenses sociales, ce que de nombreux pays ont déjà entrepris. La Commission européenne estime que d'ici à 2060 les dépenses de l'UE en pourcentage du PIB devraient augmenter de 4,7 points de pourcentage (voir le tableau 1).

Tableau 1: Coût lié au vieillissement dans l'UE-27 d'ici à 2060, évolution en points de pourcentage dans les dépenses sociales/PIB					
Retraites	Soins de santé	Soins de longue durée	Prestations de chômage	Education	Total
+ 2,4	+ 1,5	+ 1,1	- 0,2	- 0,2	+ 4,7

Source: Commission européenne (2009a)

Cette évolution met en péril la viabilité financière et sociale des Etats providence européens. La Stratégie « Europe 2020 » de l'UE vise à faire face à l'augmentation du coût budgétaire du vieillissement par un relèvement des taux nationaux d'emploi et une augmentation de la productivité. Dans le même ordre d'idée, dans beaucoup de pays européens, les taux positifs de la migration nette – aussi bien à l'intérieur de l'Europe que depuis l'extérieur – pourraient entraîner des gains de productivité ainsi que des recettes budgétaires et sociales accrues, ce qui renforcerait la viabilité financière et sociale des systèmes de sécurité sociale.

1.1. La réponse des systèmes de sécurité sociale

Les systèmes européens de sécurité sociale ont répondu de manière similaire à ces évolutions et enjeux, malgré des différences nationales (et locales) en ce qui concerne la maturité de leurs systèmes et la définition des responsabilités publiques et privées. La planification et les réformes entreprises en matière de sécurité sociale ont généralement privilégié une plus grande coordination avec d'autres politiques sociales et économiques, en matière notamment de santé, d'éducation et d'emploi. Elles ont en outre

amélioré l'intégration et la complémentarité des politiques de sécurité sociale elles-mêmes (AISS, 2010a)¹.

L'un des plus grands défis en matière politique a été de créer des synergies entre les politiques de protection sociale et les politiques de l'emploi. La création d'emplois peut être favorisée par l'adoption de diverses politiques économiques et sociales (nationales et internationales), notamment des politiques locales et régionales macro-économiques ou sectorielles, ainsi que des politiques du marché du travail, de protection de l'emploi et de sécurité sociale. Dans ces trois derniers domaines, l'approche dite de « flexicurité » a généralement conduit à une protection moindre de l'emploi de façon à le rendre plus flexible. Parallèlement, elle a cherché à soutenir les travailleurs au moyen de politiques actives du marché du travail et d'une bonne couverture de sécurité sociale, avec néanmoins des critères d'éligibilité plus stricts, notamment en ce qui concerne « l'activation » des chômeurs. Face aux pressions de la concurrence mondiale, ce cadre de « flexicurité » est également utile pour stimuler la mobilité transfrontalière des travailleurs entre les pays européens. Il leur permettrait en effet de changer de pays pour travailler sans perdre leur couverture sociale. Les politiques de sécurité sociale sont déjà très bien coordonnées, notamment au sein de l'Union européenne. Il serait souhaitable que les organismes européens de sécurité sociale intensifient leur coopération en ce qui concerne la portabilité des prestations sociales.

Afin de garantir la viabilité financière du système ainsi qu'une couverture sociale universelle, les recettes fiscales sont devenues une source importante de revenus pour la sécurité sociale dans la plupart des pays européens (O'Kinneide, 2010). L'introduction d'une taxe paneuropéenne sur les transactions financières pourrait être une nouvelle source de financement de la sécurité sociale, et un moyen aussi de rétablir l'équilibre entre l'impôt sur le capital et l'impôt sur les revenus du travail. La dépendance croissante à l'égard des recettes fiscales a permis de renforcer l'intégration et la complémentarité des programmes contributifs et des programmes financés par l'impôt. L'aide sociale financée par l'impôt contribue à la viabilité sociale dans la mesure où ses prestations concernent les groupes vulnérables qui ne peuvent pas être couverts par les programmes d'assurance sociale. D'un autre côté, les programmes d'assurance sociale doivent rester au cœur des politiques sociales, car ils élargissent la base financière de la sécurité sociale et défendent les valeurs de solidarité et de mise en commun des risques (AISS, 2010b).

1. Le présent document considère que l'assistance et l'assurance sociales sont les deux principales composantes de la sécurité sociale. Quelques pays, comme Chypre, estiment que l'assurance sociale et la sécurité sociale sont équivalentes, et définissent l'assistance sociale comme un élément distinct de la sécurité sociale.

1.2. Les concepts de sécurité sociale et de viabilité

Selon l'OIT (2010), la notion de sécurité sociale englobe toutes les mesures octroyant des prestations, en espèces ou en nature, pour garantir une protection, entre autres contre :

- la perte de revenu lié à l'emploi (ou des revenus insuffisants) pour cause de maladie, de handicap, de maternité, d'accident du travail, de chômage, de vieillesse ou de décès d'un membre de la famille ;
- le coût démesuré de l'accès aux soins de santé ou le manque d'accès ;
- l'insuffisance des prestations familiales, en particulier au titre des enfants et des adultes à charge ;
- la pauvreté générale et l'exclusion sociale.

Comme le précise le Code européen de sécurité sociale, l'accès à la sécurité sociale relève principalement de la responsabilité de l'Etat, le gouvernement garantissant le versement de certaines prestations et endossant la responsabilité finale des politiques et de l'administration.

Cette responsabilité s'étend à la solvabilité et à la viabilité financière des systèmes de sécurité sociale, de manière que les dépenses effectives et prévues de l'ensemble des coûts administratifs et du paiement des prestations correspondent aux recettes réelles et escomptées. Les principales sources de recettes sont les cotisations versées par les individus et les employeurs, les impôts, les revenus financiers et les excédents des fonds de réserve. Les gouvernements européens étant de plus en plus impliqués dans le financement de la sécurité sociale, la viabilité des finances publiques – c'est-à-dire la capacité des gouvernements à assurer le service de leurs dettes grâce aux recettes futures (Commission européenne, 2009b) – est étroitement liée à la solvabilité et à la viabilité financière du système de sécurité sociale.

Les responsabilités concrètes des gouvernements en matière de viabilité financière sont énoncées dans le Code européen de sécurité sociale et des normes similaires de l'OIT. Les trois responsabilités principales sont (OIT, 2011a; Vashchuk, 2010) :

- protéger au mieux la sécurité sociale contre une mauvaise gestion, des fluctuations cycliques et les défaillances du marché ;
- maintenir le pouvoir d'achat des prestations en procédant à des ajustements en fonction de l'évolution du coût de la vie ;
- prévenir les déficits budgétaires à long terme en mettant en place un plan de financement afin de garantir la solvabilité.

La viabilité sociale dépend de l'adhésion de l'ensemble de la société aux valeurs, aux politiques et aux programmes de sécurité sociale – et au consensus en la matière. Les valeurs fondamentales sont liées à la

solidarité, l'universalité, la justice sociale et les droits sociaux, ainsi qu'à la participation, la régularité de la procédure et la démocratie. Ces valeurs confèrent aux programmes de protection sociale la légitimité qui est à la base de la cohésion sociale et de la stabilité dans la société en général. Mais cette légitimité est également renforcée par la transparence et la gouvernance démocratique des programmes de protection sociale, ainsi que par les instruments effectifs et reconnus du dialogue social.

Les normes internationales en matière de sécurité sociale ont défini de nombreux principes qui sous-tendent la viabilité sociale, tels que la gestion démocratique des régimes de sécurité sociale associant des représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs. Nous reviendrons plus en détail sur ce point à la section 2.2.

1.3. Les avantages de la sécurité sociale pour la société et l'économie

La crise économique et la transition démographique ont multiplié les risques politiques pour les systèmes européens de sécurité sociale. Un nouveau modèle, le paradigme « économique » (Cichon, Hagemeyer et Woodall, 2006), est apparu en matière de politique de sécurité sociale. Selon ce modèle, toute amélioration ou modification des systèmes et des politiques de sécurité sociale devrait être évaluée à l'aune de son potentiel de contribution à l'augmentation de la croissance économique et de la productivité. Vue sous cet angle, la sécurité sociale est considérée comme un « luxe », voire comme un bien public inabordable. Très peu de réformes introduites à ce jour ont remis cette théorie en cause.

Toutefois, ce paradigme ne tient pas compte du fait que les systèmes de sécurité sociale, s'ils sont bien conçus et bien établis, favorisent la productivité. Les enjeux posés par la mondialisation et la transition démographique exigent une plus grande harmonisation des systèmes européens de sécurité sociale afin que ces systèmes puissent promouvoir la mobilité des travailleurs vers les secteurs les plus productifs. Par ailleurs, les transferts sociaux peuvent avoir une incidence positive importante sur le développement économique, malgré la vision dominante qui veut que la fonction redistributive des systèmes de sécurité sociale réduise le potentiel de croissance économique. Les transferts sociaux peuvent garantir une redistribution à tous des fruits de la croissance économique, ce qui assure la pérennité de cette dernière. En outre, le paradigme économique sous-estime les aspects de la sécurité sociale fondés sur le développement et les droits, ainsi que le rôle qu'elle joue en matière de cohésion sociale, c'est-à-dire sa fonction sociale.

La viabilité financière et sociale de la sécurité sociale est étroitement liée à la société et à l'économie, au niveau tant national qu'europpéen. Elle dépend

du bon fonctionnement de la société et de l'économie, mais la sécurité sociale a également sa propre contribution à apporter. Cette partie du présent rapport traitera principalement de ces effets positifs.

Comme nous avons pu le constater récemment, la sécurité sociale agit en tant que stabilisateur économique, social et politique indispensable en temps de crise. Il est clair par exemple que la sécurité sociale a un rôle majeur à jouer en matière de réduction de la pauvreté. Les données les plus récentes montrent qu'en 2009 les transferts sociaux (retraites comprises) ont fait baisser le risque global de pauvreté dans l'Union européenne de 26 points de pourcentage – de 42,3 à 16,3 % (Eurostat, 2010). La sécurité sociale remplit ce rôle parallèlement à ses autres fonctions – maintenir la demande effective et renforcer le capital humain et la productivité (OIT, 2010). Elle crée également un environnement sûr et prévisible propice à encourager les individus et les entreprises à travailler et à investir (OCDE, 2009). La sécurité sociale est par conséquent l'un des éléments clés d'un développement social et économique durable.

La sécurité sociale a des effets positifs divers et variés sur l'emploi et la productivité des travailleurs, qui, en retour, renforcent la capacité des entreprises à développer leurs activités et à embaucher davantage (Conseil de l'Europe, 2010c). Les soins médicaux permettent de réduire l'absentéisme et de maintenir les travailleurs en meilleure santé durant plus longtemps. Les prestations de maladie et d'invalidité favorisent la récupération totale des capacités de travail et évitent la propagation des infections parmi le personnel. Les prestations de chômage offrent aux sans-emploi le répit dont ils ont besoin pour trouver un travail convenable correspondant mieux à leurs compétences et à leur potentiel. Les allocations familiales et les services de garde d'enfants permettent de concilier perspectives de carrière et responsabilités parentales. Les prestations de maternité sont particulièrement importantes pour garantir le renouvellement d'une population active en bonne santé et pour protéger la santé des mères de famille qui travaillent; elles peuvent également être un moyen, pour les systèmes européens de sécurité sociale, de faire face aux défis démographiques futurs.

L'impact des allocations de vieillesse sur la productivité, l'emploi et la croissance économique dépend de plusieurs conditions. Quand le niveau de l'emploi et de la protection sociale n'est pas conforme à la productivité des travailleurs (âgés), le taux de chômage des jeunes risque d'être relativement élevé. En outre, les travailleurs les moins qualifiés, qui commencent en général à travailler et à cotiser à la sécurité sociale relativement tôt, connaissent globalement une baisse de productivité et de revenus avant les travailleurs plus qualifiés. Ils devraient par conséquent être autorisés à prendre leur retraite plus tôt, notamment quand ils ont cotisé pendant un nombre d'années suffisant pour obtenir leur retraite à taux plein.

La sécurité sociale joue également un rôle fondamental en matière de démocratie et de cohésion sociale. Historiquement, la sécurité sociale est le fruit d'organisations d'entraide et de mutuelles fondées sur le respect de valeurs démocratiques et d'autres valeurs humaines telles que la solidarité, l'entraide et l'assistance. Ces valeurs démocratiques sont désormais mises en pratique dans les systèmes de sécurité sociale par les travailleurs et les employeurs et d'autres groupes de la société comme les associations professionnelles et locales. Ces institutions sont des éléments fondamentaux de la cohésion sociale et contribuent à la création d'un environnement stable au sein duquel la société et l'économie peuvent prospérer. L'accès aux prestations de base de la sécurité sociale et de la protection sociale est une condition indispensable au fonctionnement de la démocratie. En appliquant les libertés fondamentales d'expression et d'association, la sécurité sociale donne à tous les individus la capacité et la garantie de participer à tous les aspects de la société – social, économique, politique et culturel.

1.4. Etendre la couverture et améliorer le contrôle

L'extension de la couverture individuelle est un premier facteur clé de la viabilité (sociale) des systèmes de sécurité sociale. Dans les pays européens qui ont des systèmes de sécurité sociale bien développés, la couverture des prestations est généralement élevée, en termes de nombre de personnes, de risques couverts et de niveau des prestations.

Comme il a déjà été observé, dans la plupart des pays, le pourcentage de travailleurs qui cotisent à l'assurance sociale semble être à la baisse, et ce pour plusieurs raisons: une part accrue des emplois flexibles, des flux continus de la migration internationale et des emplois dans le secteur informel. Quelques pays ont pris diverses mesures – principalement juridiques – pour attirer les travailleurs non couverts dans les régimes obligatoires ou volontaires déjà en place, en introduisant de nouvelles conditions, parfois plus favorables, qui leur permettent d'y adhérer (OIT, 2011a). Parmi les mesures les plus fréquentes figurent l'assouplissement de certaines conditions: la diminution du nombre d'années de service ou de périodes de cotisation requises, la réduction du montant des cotisations à régler, l'annulation des paiements en souffrance, la possibilité de racheter des trimestres de cotisation manquants et la réduction du nombre d'employés requis pour qu'une entreprise relève du régime de sécurité sociale.

D'autres pays, à l'instar de l'Italie, ont établi de nouvelles prestations et modalités de cotisation afin d'assurer une protection minimale aux travailleurs qui occupent un emploi flexible. Les systèmes italiens de bons, par exemple, garantissent une assurance contre les accidents du travail aux étudiants et aux retraités qui effectuent des travaux saisonniers pendant

les vendanges. Les travailleurs sont rémunérés sous forme de bons qui sont ensuite crédités sur une carte magnétique qui permet de retirer des espèces auprès de distributeurs automatiques de billets. Les cartes magnétiques contiennent également des informations sur leur détenteur, qui sont reprises dans les registres de la sécurité sociale et de l'Institut national d'assurance contre les accidents du travail (INAIL). Le système est actuellement en train d'être étendu à d'autres catégories de travail temporaire et intermittent, tels le travail domestique, le jardinage, ainsi que le nettoyage et l'entretien des bâtiments, des routes, des parcs et des monuments (OIT, 2011a).

L'amélioration du recouvrement des cotisations est un autre facteur important qui contribue à la viabilité de la sécurité sociale dans la mesure où celui-ci renforce les ressources financières et la crédibilité des systèmes de sécurité sociale. Dans les pays d'Europe de l'Est en particulier, de nombreux travailleurs sont employés dans l'économie informelle ou dans certains secteurs, dont des entreprises publiques, touchés par un taux élevé de cotisations impayées (Fultz et Stanovnik, 2004). En outre, les entreprises (souvent petites) des secteurs en déclin ou à faible productivité, comme l'agriculture ou la construction, ont davantage tendance à recourir à une main-d'œuvre non déclarée afin d'éviter ce problème. Ce phénomène qui concerne les petites et moyennes entreprises peut également découler de leur difficulté à se conformer à un système réglementaire complexe.

Le renforcement de l'efficacité du système de recouvrement suppose l'adoption d'une approche à l'échelle du pays qui prenne en considération la capacité et les performances administratives des organismes fiscaux et de sécurité sociale. La mise en œuvre des réformes doit également tenir compte du degré de modernisation du système en place et de l'adhésion du public. La confiance du public dans le système de sécurité sociale est un facteur clé de sa réussite. Le public doit avoir le sentiment que ce système procure de réels avantages, qu'il est efficient et équitable. La transparence des procédures et la bonne gouvernance des systèmes de sécurité sociale sont de ce fait essentielles (Conseil de l'Europe, 2011). Le recouvrement effectif des cotisations et la prévention des abus en matière de sécurité sociale exigent également des pays européens qu'ils collaborent étroitement, comme l'illustre la Recommandation du Conseil de l'Europe relative à l'amélioration de la coopération entre les Etats membres en matière de sécurité sociale (Conseil de l'Europe, 1999).

Il existe différents moyens d'améliorer le recouvrement des cotisations. En 2008, par exemple, la Délégation nationale française à la lutte contre la fraude a élaboré un accord entre l'Etat (c'est-à-dire la Direction générale des finances publiques, la Direction de la législation fiscale et la Direction de la sécurité sociale) et les principaux organismes de sécurité sociale. En collaboration avec l'ensemble des organes chargés de lutter contre la fraude, elle a mis au point un système afin de regrouper les informations,

faciliter l'échange de données et former les agents des services concernés. Ce système a permis en 2009 de récupérer 590 millions d'euros d'arriérés de cotisations de sécurité sociale par rapport aux 200 millions d'euros en 2008. L'autre exemple est la Directive de l'UE n° 2004/18/EC sur l'exclusion des procédures d'adjudication des entreprises qui n'ont pas rempli leurs obligations relatives au paiement des cotisations de sécurité sociale selon les dispositions légales du pays. Enfin, plusieurs pays d'Europe de l'Est ont misé sur des systèmes unifiés de recouvrement des taxes et des cotisations de sécurité sociale. Ces initiatives se sont avérées positives une fois seulement que les systèmes intégrés ont acquis une plus grande capacité de fonctionnement – en termes de recouvrement, d'exécution et de contrôle – que celle des systèmes individuels (OIT, 2011a).

Un autre aspect du manque de contrôle a trait aux *fraudes commises par des prestataires et des bénéficiaires*. Le secteur des soins de santé est le plus problématique : selon des estimations récentes (Gee, Button et Brooks, 2009), les pertes enregistrées par les systèmes de santé de l'Union européenne s'élèvent à près de 56 milliards d'euros par an, soit environ 5 % des dépenses totales de santé. La plupart sont davantage dues à des surfacturations pratiquées par les prestataires de soins de santé qu'au comportement frauduleux de patients et autres bénéficiaires.

La fraude sociale concerne en premier lieu les prestations d'incapacité de travail, telles que les prestations d'invalidité, les allocations chômage ou les indemnités de maladie, avec des fraudeurs qui ne dressent pas un tableau réel de leur état de santé et qui sont parfois aidés en cela par les professionnels de la santé. Une autre forme de fraude largement répandue consiste à ne pas déclarer ses revenus issus d'une activité professionnelle en sus de prestations d'invalidité, de chômage ou d'aide sociale (Conseil de l'Europe, 2011). La fraude sociale représente une lourde perte pour les deniers publics et porte atteinte à l'intégrité et à la viabilité sociale de la sécurité sociale.

Il existe différents moyens de prévenir et de contrôler la corruption et la fraude (AISS, 2010c), par exemple un système inviolable d'identification du bénéficiaire et du cotisant, un mécanisme régulateur placé à des points stratégiques du processus de recouvrement et de versement des prestations, des procédures simplifiées et documentées afin de réduire les domaines laissés à la discrétion du personnel, et l'engagement de poursuites à l'encontre des bénéficiaires et des entités qui s'adonnent à des activités frauduleuses. Il pourrait également être nécessaire d'élaborer de nouvelles normes internationales sur le recouvrement des cotisations et la réduction de diverses formes de fraude.

2. Cohésion sociale et viabilité : le rôle des droits et du dialogue social

Dans la partie précédente, nous avons analysé l'impact important de la sécurité sociale sur la cohésion sociale et la démocratie. La sécurité sociale est définie comme un instrument juridique et fait partie intégrante de l'Etat de droit, afin de donner corps aux valeurs humaines et sociétales telles que la solidarité, la compassion et un même niveau de vie minimal pour tous. C'est ce fondement juridique des droits qui lui permet d'assurer une « sécurité » que les institutions de marché ne sont pas en mesure de garantir. Et dans une économie de plus en plus mondialisée et de plus en plus flexible, il est nécessaire de définir et de mettre en œuvre des droits en matière de sécurité sociale afin de s'assurer que le processus de mondialisation profite à chacun. Par ailleurs, le dialogue social est l'une des pierres angulaires de la démocratie et de la cohésion sociale, et joue par conséquent un rôle important en termes de conception et de mise en œuvre des programmes et des politiques de sécurité sociale. Cette section passera en revue le rôle des droits et du dialogue social dans l'amélioration de la cohésion sociale et de la viabilité.

2.1. Le droit à la sécurité sociale pour les travailleurs, les citoyens et les résidents

L'exercice effectif et la promotion du droit à la sécurité sociale et à d'autres droits sociaux (Leppik, 2010) constituent un défi essentiel à relever pour assurer la pérennité de la sécurité sociale en Europe. Le ralentissement économique qui touche l'Europe depuis plus de deux ans et les coupes budgétaires prévues ou d'ores et déjà entreprises par les Etats européens rendent d'autant plus nécessaire le débat sur l'approche de la sécurité sociale et des services sociaux fondée sur les droits. La sécurité sociale relève-t-elle

de la politique publique ou fait-elle déjà partie des droits non négociables (Tonini Alabiso, 2010) ? Et, si elle relève du domaine des droits de l'homme, comment devrait-elle alors être définie ?

Selon les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale et le Code européen de sécurité sociale, il s'agit davantage d'une institution sociale régie par son propre cadre législatif que d'un droit individuel. La version révisée de ce code (1990) adopte la même position ; elle fixe parfois des normes plus élevées en matière de couverture individuelle, contient des dispositions plus souples sur les retraites et les prestations d'invalidité et reconnaît expressément le principe de l'égalité des sexes (Nickless, 2002). Cependant, seul un pays a ratifié le code révisé. Ces normes internationales mettent l'accent sur l'obligation pour l'Etat de garantir les prestations de sécurité sociale à ceux qui y ont droit, en l'occurrence, dans ce contexte, essentiellement aux travailleurs et à leurs familles. La Charte sociale européenne, révisée en 1996, va plus loin : la partie I de l'instrument établit le droit à la sécurité sociale de tous les travailleurs et de leurs ayants droit, alors que, dans la partie II, il est dit que l'Etat s'engage à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale. Le protocole additionnel, qui est entré en vigueur en 1998, prévoit un système de réclamations collectives et a pour objet d'améliorer l'application effective des droits sociaux garantis par la Charte originale et la Charte révisée.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), adopté en 1966, établit des droits individuels universels, mais ne fournit pas une définition claire du « droit à la sécurité sociale », pas plus qu'il ne contient de mécanismes spécifiques de mise en œuvre. En 2001, la Conférence internationale du travail (OIT, 2001) a reconnu la sécurité sociale comme un droit fondamental de l'être humain et un instrument essentiel de cohésion sociale. Sur le plan législatif, une nouvelle étape a été franchie en 2008 avec l'adoption du Protocole facultatif au PIDESC.

Il reste encore beaucoup à faire pour concrétiser ces droits et les appliquer à tous – pour ce qui est de la sécurité sociale, de l'aide sociale et de l'assurance sociale, conformément aux diverses normes en la matière définies par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'OIT et les Nations Unies. L'intensification du dialogue entre les pays européens afin de surmonter les obstacles à l'application effective des droits sociaux, en utilisant les mécanismes de coordination existants, constituerait un pas en avant. Un dialogue renforcé à l'échelle européenne ne pourra que servir de catalyseur pour dégager un consensus sur les initiatives communes à lancer pour créer des conditions économiques, sociales et politiques favorables au développement et à la réforme des systèmes de sécurité sociale. Simultanément, ou à l'issue de ce dialogue, il y aurait lieu pour un nombre plus important d'Etats membres du Conseil de l'Europe de ratifier le Code européen de sécurité sociale et/ou sa version révisée, ainsi qu'un nombre plus élevé d'articles de

la Charte sociale européenne. Il serait également important de travailler plus étroitement avec le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en particulier sur les mécanismes de responsabilisation (van Ginneken, 2010a).

2.2. Le rôle du dialogue social

Un dialogue social effectif s'avère indispensable pour parvenir à une coopération étroite entre les diverses parties. Cette coopération est essentielle pour garantir la bonne gouvernance, la cohérence politique et une répartition équitable des coûts et avantages des réformes. Un dialogue social bien établi peut servir de mécanisme de contrôle sérieux afin de garantir le bon fonctionnement des régimes de sécurité sociale. Les partenaires sociaux sont les mieux à même d'identifier les besoins particuliers des bénéficiaires et les difficultés rencontrées par les entreprises. Outre leurs membres, les partenaires sociaux impliqués dans la gestion des régimes de sécurité sociale représentent les intérêts d'un large éventail de personnes protégées et souvent de la communauté dans son ensemble, et favorisent ainsi la participation de la société civile et des entreprises, ainsi que la cohésion sociale.

Le principe de gestion participative des systèmes de sécurité sociale énoncé dans plusieurs articles des Conventions n^{os} 102 et 168 de l'OIT ainsi que dans le Code européen de sécurité sociale traduit bien la nécessité d'un dialogue social efficace. Cette participation et ce dialogue social peuvent avoir lieu de différentes façons, par exemple par la mise en place d'organes nationaux tripartites chargés des politiques économiques et sociales, par la participation de représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs aux conseils d'administration et aux conseils consultatifs des régimes de sécurité sociale, ainsi que par la création et la réglementation de régimes complémentaires par l'intermédiaire de conventions collectives (OIT, 2011a).

Même si, en Europe, l'Etat joue traditionnellement un rôle central dans l'administration des régimes de sécurité sociale, on constate une forte implication des personnes protégées dans la gestion de ces régimes. En Grèce, par exemple, des représentants des assurés, des employeurs et des retraités participent aux conseils d'administration des organismes d'assurance sociale. Les institutions nationales tripartites chargées du dialogue social, par exemple le Conseil économique et social, servent de forums aux gouvernements et aux partenaires sociaux pour débattre des politiques nationales économiques et sociales, dont la sécurité sociale. Ces organes tripartites jouent dans beaucoup de pays un rôle consultatif pour tout ce qui touche à la sécurité sociale, mais certains sont habilités à conclure des accords susceptibles d'être contraignants.

Outre les partenaires sociaux, les organes tripartites chargés des questions relevant de la sécurité sociale peuvent également comprendre des représentants d'autres mouvements sociaux, associations, composantes

de la communauté et professions. En Bulgarie, par exemple, le Conseil national pour l'intégration des personnes handicapées tient lieu de conseil consultatif auprès du Conseil des ministres. En plus de diverses agences gouvernementales et des partenaires sociaux, ce conseil comprend les organisations nationales de personnes handicapées et l'Association nationale des municipalités (OIT, 2011a). Dans certains pays comme les Pays-Bas, le partenariat social a été étendu aux organisations représentant les travailleurs indépendants, tandis que dans d'autres, à l'instar de la Moldova, les associations de consommateurs participent également au dialogue social.

2.3 Défis pour le dialogue social, en temps de crise et au-delà

Quatre formes principales de dialogue social ont été engagées en réponse à la crise de 2009-2010 (Conseil de l'Europe, 2010a ; OIT, 2011a). Un groupe de pays comprenant notamment la Belgique, la Finlande, les Pays-Bas et la Norvège dispose de mécanismes tripartites bien établis de dialogue social qui facilitent la conclusion d'accords alliant modération salariale et mesures de sauvegarde de l'emploi. Dans d'autres pays, aucune consultation tripartite formelle n'a été menée au plan national, et les gouvernements ont pris des décisions unilatérales, appuyées ultérieurement par les partenaires sociaux (Autriche et Danemark) ou par une partie seulement du mouvement syndical (Lituanie et Irlande). Dans quelques autres encore, notamment en Finlande, en France, en Italie et au Portugal, le dialogue social a, à un moment ou à un autre, été rompu. Enfin, les désaccords avec le gouvernement ont fait lourdement obstacle à la mise en œuvre d'un plan anticrise, et le dialogue social a fini par échouer comme en Bulgarie, en Estonie, en Lettonie et en Roumanie.

Dans plusieurs pays, les partenaires sociaux ont joué un rôle très actif dans l'élaboration de réponses nationales à la crise ; ils ont analysé les plans du gouvernement mais également formulé des propositions de mesures innovantes, y compris dans le vaste domaine de la sécurité sociale, afin de sauver les emplois et les revenus des travailleurs tout en favorisant dans un même temps la pérennité des entreprises. Ils sont en général parvenus à se mettre d'accord sur les plans de relance adoptés au lendemain de la crise, bien que les choses aient eu tendance à se compliquer lorsqu'il a été question de consentir à des sacrifices.

Au cours de l'année 2010, différents conflits, en particulier au sujet des retraites, ont éclaté en Grèce, en Irlande, en France, en Espagne, en Roumanie et en Bulgarie (Conseil de l'Europe, 2010a). Bien entendu, comme évoqué à la section 1.2, le gouvernement endosse la responsabilité finale en matière de sécurité sociale et peut parfois être amené à prendre des décisions contraires à l'avis des partenaires sociaux. Certains des mouvements

d'opposition de la société à l'égard de décisions gouvernementales ont peut-être été motivés par le sentiment d'impuissance des gouvernements et des sociétés nationales face à leur propre secteur bancaire, au Fonds monétaire international (FMI) et à l'Union européenne, et notamment face au marché international des capitaux. L'un des grands défis actuels est par conséquent de concevoir et de mettre en œuvre une gouvernance et des institutions de dialogue social plus efficaces aux niveaux européen et mondial.

La réalisation d'un consensus durable sur la sécurité sociale doit en premier lieu reposer sur une analyse commune des causes de la situation actuelle, et en second lieu sur une évaluation des facteurs que les gouvernements et acteurs nationaux sont en mesure de contrôler et de ceux qui nécessitent une prise en compte au niveau régional ou mondial. Après être convenus d'une telle évaluation, les gouvernements et les partenaires sociaux sont ensuite à même de traiter de questions complexes telles que la réforme des retraites et d'autres branches de la sécurité sociale.

3. Maintenir les programmes de protection sociale

Dans les deux sections précédentes, nous avons examiné les pressions que la situation économique actuelle fait peser sur la viabilité financière et sociale des systèmes de sécurité sociale et le risque que celles-ci perdurent, en raison notamment de l'évolution démographique. Dans cette partie, nous examinerons les principales difficultés d'ordre politique rencontrées pour le maintien des programmes individuels de protection sociale. Cet examen portera sur quatre grands domaines de la sécurité sociale : la protection de base, les allocations familiales, les prestations de remplacement de revenus et la prise en charge de longue durée.

3.1. La protection de base assurée par la sécurité sociale

La couverture maladie est financée par trois principales sources : les recettes fiscales, les cotisations de sécurité sociale et les paiements directs des patients. Les progrès de la médecine, les mesures de sensibilisation accrue du public aux questions de santé et une meilleure prévention des maladies ont engendré un allongement spectaculaire de l'espérance de vie, mais les coûts annuels *per capita* en Europe enregistrent une augmentation régulière de 4 % par an – bien supérieure à la croissance réelle du revenu national par personne.

Le gouvernement est le principal acteur en termes de financement et de réglementation du secteur de la santé. Le secteur public, dont fait partie la sécurité sociale, assure 70 à 75 % du financement total du secteur de la santé en Europe. Ce dernier est difficile à gérer et à réglementer en raison des asymétries de l'information entre les prestataires de santé et les patients. Il est par ailleurs très difficile de contenir les coûts, les dépenses en soins

de santé ayant tendance à augmenter au fur et à mesure de la hausse des revenus et du vieillissement de la population. De nombreux groupes d'intérêt sont par ailleurs à contenter : les hôpitaux, les associations de médecins et d'autres personnels de santé, le secteur de l'assurance (privée), ainsi que l'industrie pharmaceutique et de l'équipement médical. En tant que principal acheteur de services de santé, le gouvernement peut avoir un impact considérable sur les tarifs et rémunérations dans le secteur médical et de ce fait sur la maîtrise des coûts. Parallèlement à ces fonctions économiques, le gouvernement entretient généralement un dialogue animé avec le parlement, les médias et les associations de patients au sujet du contenu et de la prestation des services de santé. Au niveau européen, il est de plus en plus souvent possible de négocier certains points, comme les prix fixés par l'industrie pharmaceutique et ceux de l'équipement médical.

Avec l'introduction de la carte européenne d'assurance maladie, l'Union européenne a réalisé une avancée considérable en matière de couverture médicale dans l'ensemble de la région et a renforcé ainsi la mobilité entre les pays. Avec cette carte, tous les résidents de l'Union européenne, de l'Islande, de la Norvège, du Liechtenstein et de la Suisse qui ont accès au service national de soins de santé ou au régime d'assurance maladie obligatoire de leur pays de résidence peuvent, lorsqu'ils se trouvent dans un autre pays, bénéficier du même accès aux soins médicaux nécessaires (c'est-à-dire dispensés par un médecin, dans une pharmacie, un hôpital ou un centre de soins) que les résidents du pays qu'ils visitent. La nouvelle directive sur les droits des patients à des soins de santé transfrontaliers définit un cadre officiel pour la fourniture transfrontalière de soins médicaux et élimine les obstacles auxquels font face les patients, si ceux-ci souhaitent voyager pour bénéficier d'un traitement médical dans un autre pays de l'Union européenne.

Compte tenu de la nécessité actuelle, pour beaucoup de pays, de réduire les déficits budgétaires, les gouvernements seront confrontés dans un avenir proche à des choix politiques délicats. Pour réduire leurs déficits, ils devront freiner la croissance des dépenses de santé publique, réduire les dépenses dans d'autres secteurs, ou encore augmenter les impôts ou les cotisations de sécurité sociale. La maîtrise des coûts et une amélioration de la productivité peuvent aider à atténuer certaines de ces pressions. Les principaux déterminants des coûts dans le secteur de la santé sont les besoins et les traitements liés au vieillissement, ainsi que les technologies coûteuses dans des domaines tels que les produits pharmaceutiques et le diagnostic (OCDE, 2010b). Les mesures de maîtrise des coûts les plus importantes concernent les politiques de prévention en matière notamment d'obésité, l'encouragement à un plus large recours aux médicaments génériques et l'amélioration de l'accès aux soins de base et en ambulatoire pour réduire la pression sur les hôpitaux. Comme il est noté en section 1.4, des gains substantiels peuvent être réalisés en réduisant les fraudes commises par les prestataires de santé

qui surfacturent les instances gouvernementales concernées et l'administration de l'assurance. Il serait par ailleurs possible d'accroître la productivité grâce à une réorganisation du management, une évaluation plus rigoureuse des technologies de la santé et une utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication (« santé en ligne »). Ces améliorations pourraient avoir pour autre avantage de renforcer la qualité des soins et de mieux contenir les coûts, car des services de meilleure qualité conduisent à des traitements plus courts et à de meilleurs résultats en termes de santé.

L'aide sociale a pris énormément d'importance dans les pays européens, en tant que filet de protection de dernier ressort et socle du régime de retraite à plusieurs piliers. Dans certains pays comme la Moldova, l'aide sociale est également employée pour augmenter les prestations familiales et autres, financées par les régimes contributifs, afin d'atteindre les niveaux de prestations minimaux fixés par l'Etat. L'aide sociale est devenue de plus en plus nécessaire pour la protection des travailleurs à temps partiel ou qui exercent des emplois précaires et les travailleurs indépendants qui ne sont souvent pas couverts par les régimes contributifs d'assurance sociale. Les hommes étant plus souvent pris en charge par ces régimes d'assurance, les femmes dépendent généralement davantage qu'eux de l'aide sociale.

Dans la plupart des pays européens, les systèmes d'aide sociale ont notamment pour objectif d'assurer à ceux qui en dépendent des moyens de subsistance suffisants. Cependant, l'adéquation globale de l'aide sociale doit également être examinée dans le cadre des autres prestations dont bénéficient les demandeurs comme les allocations familiales ou pour enfants et les allocations de logement, en plus de tout un éventail d'indemnités et de services spécifiques. En général, le gouvernement central est le principal intervenant pour ce qui est du financement, de l'organisation et de la détermination des prestations de revenu minimal. L'aide sociale globale, en revanche, est généralement fournie par les institutions décentralisées, car les autorités locales sont les mieux dotées pour évaluer les besoins en la matière et adapter le système général d'aide en fonction des difficultés individuelles particulières.

Au cours de la dernière décennie, les mesures développées dans le cadre de la politique d'aide sociale étaient principalement axées sur la réinsertion sur le marché de l'emploi et insistaient sur la notion de réciprocité. Les clients de l'aide sociale sont tenus de signer des accords ou des contrats par lesquels ils s'engagent à entreprendre des démarches afin de mettre fin à leur dépendance à l'égard de l'aide sociale. Il peut s'agir d'activités sociales ou d'insertion sur le marché de l'emploi. Tout manquement aux conditions spécifiées dans l'accord peut entraîner l'arrêt du versement des prestations. La notion de « contrats de réinsertion » est un élément caractéristique du revenu de solidarité active (RSA) en France et de programmes similaires conduits dans d'autres pays européens comme la Belgique ou

la Suisse francophone. Dans beaucoup de pays, l'octroi de l'aide sociale aux jeunes est conditionné par l'achèvement des études ou l'exercice d'un emploi (Adema, 2006).

En raison de la crise, les politiques d'aide sociale sont allées vers un durcissement des critères et des conditions d'éligibilité, s'agissant en particulier de « l'activation » des bénéficiaires de l'aide sociale. Cette évolution a également compromis la justesse des prestations d'aide sociale. S'il est justifié de conditionner l'aide sociale à la participation à une formation ou à l'acceptation d'un emploi, celle-ci doit néanmoins constituer un droit individuel défini par la loi selon des critères objectifs et bénéficier d'un droit de recours effectif devant une instance indépendante (O'Cinneide, 2010).

3.2. L'évolution du rôle des prestations familiales

Le modèle familial traditionnel est remis en cause, sous l'effet de l'augmentation des divorces et de la montée de la monoparentalité et des familles recomposées. Les familles monoparentales représentent 23 % des familles en Russie, 25 % au Royaume-Uni et 18 % en France. La hausse de la participation des femmes au marché du travail est une autre tendance caractéristique. Le taux d'activité féminin moyen dans les pays actuels de l'Union européenne était, au début des années 1970, de 44 %. Aujourd'hui, ce taux a progressé de près de moitié, atteignant 60 %, soit près de quatre cinquièmes du taux masculin (AISS, 2010d).

L'augmentation de la participation des femmes au marché de l'emploi a eu des effets positifs sur la viabilité des systèmes de sécurité sociale dans la mesure où le nombre de cotisants et de contribuables a ainsi augmenté. Elle a aussi conduit à un meilleur partage des responsabilités familiales entre les hommes et les femmes. Les prestations familiales ont notamment pour objectif de permettre aux femmes de devenir indépendantes sur le plan financier et de concilier leurs responsabilités familiales avec des parcours professionnels attractifs. Associée à d'autres politiques, en matière d'immigration par exemple, l'allocation de prestations familiales vise également à assurer le renouvellement de la population et à enrayer la tendance au vieillissement démographique. La prévention de la pauvreté des enfants est une autre préoccupation majeure des pays européens et mérite l'attention des décideurs qui élaborent les politiques familiales. Par conséquent, les familles ont besoin d'un soutien accru et plus vaste pour pouvoir concilier vie professionnelle et familiale, assurer le renouvellement de la population et protéger leurs enfants de la pauvreté. Ces mesures concernent les prestations de sécurité sociale mais s'étendent également à d'autres domaines relevant de la politique sociale, tels la garde d'enfants et le congé parental.

La plupart des pays de la région Europe disposent de régimes de prestations familiales bien développés, notamment de systèmes de soutien du revenu

pour les périodes de maternité, de paternité et de soins aux jeunes enfants, et d'un large éventail de services sociaux. Durant les deux dernières décennies, les prestations dans ce domaine (y compris les congés parentaux et la garde d'enfants) ont généralement été étendues dans les pays d'Europe occidentale. Toutefois, dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'en ex-Union soviétique, les systèmes de prestations familiales très étendus constituent un héritage de la période socialiste. Ces vingt dernières années, la plupart des gouvernements ont cependant réduit les dépenses de ces programmes et ont ciblé les familles les plus nécessiteuses (AISS, 2010a).

Dans beaucoup de pays, les parents isolés qui ont la charge de jeunes enfants constituent un groupe important de clients des programmes d'aide sociale ou autres. En règle générale, les parents qui endossent ces responsabilités (sans l'aide d'un partenaire) perçoivent une aide au revenu et sont dispensés de l'obligation de rechercher un emploi jusqu'à l'entrée de leur enfant à l'école primaire (ou dans les services de garde publics pour les pays nordiques). Cependant, dans certains pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni, les parents isolés ont accès à une aide au revenu jusqu'à l'accès à la majorité de leurs enfants. Dans ces pays, les bénéficiaires sont relativement nombreux (Adema, 2006).

Trois messages clés sont de ce fait à prendre en compte dans les politiques familiales (AISS, 2010a) :

- fournir un soutien pour permettre et encourager un relèvement des niveaux d'emploi des femmes, comme le préconise la Stratégie « Europe 2020 » de l'UE ;
- encourager les hommes à partager équitablement les charges familiales, de façon à réduire les tensions auxquelles sont confrontées les femmes pour concilier vie familiale et vie professionnelle ;
- fournir un meilleur soutien, y compris des prestations pour enfant(s), aux couples qui souhaitent avoir des enfants.

3.3. Les allocations de remplacement de revenus

Les régimes de sécurité sociale qui garantissent des allocations de remplacement de revenus sont principalement financés par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Leur viabilité financière à court et à long terme dépend fortement de la situation économique et de l'évolution du vieillissement démographique. La viabilité sociale de ces régimes est en grande partie tributaire du consensus tripartite entre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs. Dans cette partie, nous examinerons la viabilité de deux aspects de la sécurité sociale : les retraites, d'une part, les allocations chômage et les prestations d'incapacité de travail, d'autre part.

Retraites. La crise et les déséquilibres structurels sur les marchés bancaires et des capitaux internationaux ont eu un impact profond sur la viabilité financière des régimes de retraite. On distingue trois grandes catégories d’actions engagées pour renforcer le financement des pensions (AISS, 2010a; Bloom et McKinnon, 2010). Premièrement, presque tous les pays sont en train de reculer l’âge de la retraite, ce qui correspond à l’évolution de l’âge effectif du départ à la retraite dans l’Union européenne. Entre 2001 et 2007, l’âge moyen de sortie du marché du travail dans l’UE-25 a effectivement augmenté de 1,3 an. Dans l’UE-15, cette augmentation a été de 1,2 an; dans l’UE-10, de deux années pleines (voir tableau 2). Deuxièmement, dans de nombreux pays, les réformes visent à lier plus étroitement les prestations aux cotisations que chaque travailleur a payées durant toute sa vie. Troisièmement, un certain nombre de pays (Allemagne, Finlande, Lettonie, Pologne et Suède) ont adopté des dispositifs visant à stabiliser les finances des systèmes de pensions en réduisant automatiquement les prestations à mesure que le vieillissement de la population fait baisser le ratio entre les travailleurs et les bénéficiaires d’une retraite.

Tableau 2: Age moyen de sortie de l’emploi, Union européenne, 2001 et 2007			
	2001	2007	Evolution (en années)
UE-25	59,9	61,2	+1,3
UE-15	60,3	61,5	+1,2
UE-10	57,6	59,6	+2,0

Source: Commission européenne (2009a).

L’Europe étant un continent d’intégration, la sécurité sociale, et notamment le système des retraites, a un rôle important à jouer en matière de mobilité et de migration transfrontalières des travailleurs. Les politiques de retraite sont de plus en plus souvent considérées comme faisant partie intégrante des politiques économiques, puisqu’elles influenceraient la croissance et l’emploi, non seulement dans le pays qui les adopte, mais aussi dans tout le continent européen. La libre circulation des travailleurs serait sévèrement perturbée par des difficultés liées au transfert transnational des droits à la retraite et au calcul des avantages; en outre, la concurrence pourrait être affaiblie par des différences importantes du poids des prélèvements sur les salaires. Des accords entre les pays européens, et notamment au sein de l’Union européenne, garantissent normalement la pleine portabilité des retraites publiques, alors que celle des retraites privées – en particulier dans le cas des retraites professionnelles – reste largement incomplète. Il est nécessaire d’enquêter plus avant pour évaluer l’impact précis des politiques coordonnées de sécurité sociale au niveau du renforcement de la mobilité entre les pays européens.

La crise financière mondiale a provoqué une perte de la valeur de la plupart des fonds de pensions publics et privés européens. La question de savoir qui doit absorber ces récentes pertes financières dépend du type de régime de pensions. Selon l'OIT (2011a), les systèmes de sécurité sociale qui étaient financés collectivement et gérés intégralement par l'Etat, en particulier par le biais d'un régime par répartition, ont relativement peu souffert de la crise. En revanche, les systèmes par capitalisation intégrale, dans lesquels les épargnes individuelles ont été investies dans des produits relativement volatils, ont subi de grosses pertes.

Dans les régimes d'épargne individuelle à cotisations définies, qui existent en grand nombre dans les Etats ayant adhéré le plus récemment à l'UE, ainsi qu'au Danemark et en Suède, les affiliés ont immédiatement perdu une partie de leur épargne retraite. La situation est différente pour les régimes professionnels à prestations définies, que l'on trouve notamment en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et dont le montant des prestations est garanti par une loi ou une convention collective. Par ailleurs, certains gouvernements ont gelé ou réduit le taux de cotisation du système de pensions public qui a été réorienté vers les régimes de comptes d'épargne individuels obligatoires (Bulgarie, Estonie, Lettonie et Lituanie) (AISS, 2010a).

L'impact combiné de ces réformes est significatif dans de nombreux pays et rapproche certains d'entre eux de la solvabilité à long terme de leurs systèmes de pensions. Cela ne signifie pas pour autant que la protection des retraites soit mieux assurée. Dans les faits, relever l'âge de la retraite pourrait laisser des travailleurs âgés sans emploi ou sans pension pendant plusieurs années, et avec une pension plus faible lorsqu'ils accèderont finalement à la retraite.

Etant donné que les systèmes de retraite européens sont de plus en plus souvent liés aux salaires et privatisés, et que d'une façon générale la protection qu'ils offrent a diminué (van Ginneken, 2010b), il est de plus en plus nécessaire de recourir à une pension minimale financée par les impôts. En conséquence de la crise, plusieurs pays ont adopté des mesures spéciales pour aider les bénéficiaires de la pension minimale (Système mutuel d'information sur la protection sociale (Missoc), 2009). Afin de diversifier les risques, il est par conséquent préférable de renforcer et de préserver le rôle prépondérant de l'Etat pour assurer une sécurité face aux risques liés à la longévité, tout en maintenant un système de retraite qui combine plusieurs sources de financement (impôts, contributions collectives et individuelles) et différents types de prestations (une pension minimale, des prestations sur la base de l'examen des ressources, ainsi que des prestations liées aux salaires ou aux cotisations). Comme il a déjà été indiqué, il est également nécessaire de dégager de nouvelles sources de financement des retraites, par exemple par le biais de l'utilisation de la TVA et l'instauration éventuelle d'une taxe internationale sur les transactions financières internationales.

Avec l'ensemble de ces mesures, les systèmes de retraite seront mieux à même de faire face aux demandes des personnes âgées et de les protéger contre les risques liés à la vieillesse. D'où une autre question relative à l'action des pouvoirs publics : les gouvernements peuvent-ils ou devraient-ils assurer une meilleure sécurité des revenus aux personnes âgées grâce à des politiques ne relevant pas du champ de la sécurité sociale, notamment les politiques favorisant l'épargne ou l'accès à la propriété ?

Allocations chômage et prestations d'incapacité de travail. La crise financière et la récession qui a suivi ont fait grossir les rangs des chômeurs, notamment dans les pays à revenu élevé, et ont découragé de nombreux jeunes de chercher un emploi (OIT, 2011b). En 2010, le nombre total de chômeurs dans le monde s'élevait à plus de 200 millions ; cette situation provient – entre autres – de la sous-taxation du revenu du capital (international) par rapport au poids de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale sur les revenus du travail. Les coûts humains du chômage sont édifiants : les personnes au chômage perçoivent des revenus ramenés sur leur vie entière moins élevés, souffrent d'une espérance de vie réduite, tandis que leurs enfants affichent des résultats scolaires et des salaires plus faibles. La persistance d'un chômage élevé représente également un risque pour la démocratie et la cohésion sociale (OIT-FMI, 2010).

Les dépenses consacrées aux prestations d'assurance chômage ont fortement augmenté en Europe. Dans la plupart des pays, après un certain temps, les personnes sont transférées vers l'assistance chômage ou l'aide sociale générale. Les prestations d'invalidité, généralement plus élevées, ont parfois été employées pour éviter d'être pris en charge par l'assurance chômage et les systèmes d'aide, notamment en ce qui concerne les travailleurs plus âgés. Certains pays comme les Pays-Bas ont engagé des actions en vue de réduire la dépendance à l'égard de ces prestations.

La plupart des Etats européens ont réalisé une bien meilleure intégration des allocations de chômage, des politiques de formation et de l'emploi. Dans beaucoup de pays, principalement d'Europe de l'Est, les politiques de l'emploi sont financées par les caisses de chômage (OIT, 2011a). Bon nombre d'entre eux proposent également des subventions salariales et des allègements des cotisations de sécurité sociale en tant que mesures incitatives pour promouvoir et préserver les emplois. Une question essentielle – qui mérite d'être étudiée – est de savoir dans quelle mesure et dans quelles conditions les subventions salariales et les allègements des cotisations de sécurité sociale sont des moyens efficaces de promouvoir et de préserver l'emploi. Toutes ces politiques sont à recommander à deux conditions : a) que la personne au chômage perçoive un revenu de remplacement décent – conforme aux normes de sécurité sociale de l'OIT et au Code européen de sécurité sociale ; et b) qu'elles ne mettent pas en péril la viabilité financière des systèmes d'allocations chômage.

Les prestations pour accident du travail ou maladie professionnelle relèvent de plus en plus souvent de la responsabilité des employeurs qui sont fortement encouragés à lier les indemnités à des politiques de prévention et de promotion. Avec la crise, la demande de prestations d'incapacité de travail a mis à plus rude épreuve les politiques de l'emploi et de la sécurité sociale. D'après l'OCDE (2010c), il est probable que la récession économique ait entraîné une hausse de la proportion de personnes en âge de travailler bénéficiant de prestations d'invalidité. Or, cette tendance n'est pas viable, car l'évolution démographique des sociétés européennes va entraîner un déclin de la population active. Il est donc nécessaire de faciliter la transition entre la maladie et l'incapacité, d'une part, et le travail, d'autre part, notamment en harmonisant les dispositions relatives aux prestations de chômage, d'invalidité et de maladie, et en garantissant l'accès à des services de réadaptation de qualité.

3.4. La prise en charge de longue durée : un nouveau défi

Prise en charge de longue durée. L'assurance maladie et les services de santé couvrent les besoins médicaux de courte durée des personnes âgées dépendantes, mais ne sont pas adaptés pour couvrir leurs besoins en termes de soins de longue durée. Comme le montre le tableau 1, les dépenses publiques en soins de longue durée vont fortement augmenter durant les prochaines décennies, en particulier dans les pays d'Europe de l'Est et du Sud où l'offre publique d'une prise en charge de longue durée n'en est qu'à ses premiers balbutiements. La prise en charge de longue durée représente donc un nouveau défi pour les politiques sociales, et probablement pour la sécurité sociale. Elle pourrait même avoir pour effet de supprimer d'autres dépenses sociales, mettant ainsi en péril la viabilité financière d'autres éléments de la sécurité sociale et des services sociaux.

Il existe de nombreuses options au regard de la prestation des soins de longue durée (Merrien, 2009). Premièrement, il convient de faire une distinction entre les pays, comme ceux de l'Europe du Sud, qui comptent plus sur la famille pour prendre soin des personnes âgées, et ceux de l'Europe du Nord et de l'Ouest qui se fient davantage aux soins en établissement. Certains pays, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, financent une partie des soins de longue durée à l'aide de l'assurance sociale. La Grande-Bretagne et les pays scandinaves assurent le financement et l'administration des soins de longue durée par le biais des budgets et des services des gouvernements locaux. La plupart des pays ont désormais mis en place des systèmes de soins qui accordent aux personnes dépendantes des subventions pour couvrir des frais professionnels ou des dépenses familiales. Les coûts de la prise en charge de longue durée augmenteront dans les pays européens, mais

certains peuvent – sans compromettre l’objectif d’une couverture universelle – être maîtrisés grâce au ciblage, à la participation aux coûts et aux différentes formes de contrats de soins.

Un défi majeur pour la sécurité sociale et les politiques sociales est de définir des normes en matière de soins de longue durée décents qui soient transposables par la suite en droits sociaux justiciables.

4. Conclusions et recommandations

Dans notre économie mondiale ouverte, les systèmes européens de sécurité sociale subissent les conséquences d'une concurrence accrue et d'un système bancaire international axé sur les profits financiers à court terme. Cette situation est encore exacerbée par les tendances démographiques et les conséquences de la crise financière qui mettent en péril la viabilité économique et sociale des dépenses publiques et des systèmes de sécurité sociale. Ces derniers ont des effets micro- et macro-économiques manifestes et se sont révélés capables de faire face aux conséquences sociales de la crise actuelle et de promouvoir la prospérité et le développement humain. Les principales difficultés consistent à assurer la couverture et à améliorer la protection sociale des familles et des travailleurs exerçant des emplois flexibles et informels, à étendre la couverture aux groupes non ou pas assez pris en charge, et à améliorer le contrôle du recouvrement des cotisations et des prestations.

Le présent rapport a souligné les efforts soutenus qu'il conviendra de déployer en vue de renforcer la viabilité financière, sociale et politique des systèmes européens de sécurité sociale. Une réponse pourrait être de mettre davantage l'accent sur le droit à la sécurité sociale, même si les normes définies dans les années 1950 à 1970 risquent de ne plus être compatibles avec certains choix politiques récents de pays dotés d'un système d'aide sociale bien établi. Il se peut également que les réponses apportées diffèrent d'un pays à l'autre, selon le degré de maturité sociale. L'instauration de processus de dialogue social effectif qui inclut tous les groupes de la société contribuera également à renforcer la viabilité des systèmes de sécurité sociale. En outre, le soutien et la légitimité de ces systèmes seront renforcés grâce à la mise en place de mécanismes de contrôle, fiables et dignes de confiance, du recouvrement des cotisations et des conditions d'octroi des prestations. Enfin, la sécurité sociale devrait également intégrer les

processus européens et mondiaux de gouvernance et de dialogue social afin d'exercer un contre-pouvoir face à la puissance très insuffisamment contrôlée des acteurs économiques et financiers au plan mondial.

Dans le contexte du Conseil de l'Europe, l'exercice effectif – et la promotion – du droit à la sécurité sociale et à d'autres droits sociaux (Leppik, 2010) représentent un enjeu important. Il reste beaucoup à faire pour mettre en œuvre ces droits – à la sécurité sociale, à l'aide sociale et à l'assurance sociale – et, éventuellement, en adapter certains aspects pour répondre aux préoccupations actuelles. Ce processus de mise en œuvre devrait être mené en coordination avec les diverses normes en la matière définies par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'OIT et les Nations Unies. Il ne doit pas perturber le processus continu de ratification, par les Etats membres du Conseil de l'Europe, du Code européen de sécurité sociale et de la Charte sociale européenne, qui ont prouvé leur adéquation et leur pertinence en tant qu'instruments normatifs souples, mais solides. L'intensification du dialogue entre les pays européens afin de surmonter les obstacles à l'application effective des droits sociaux, en utilisant les mécanismes de coordination existants, constituerait un pas en avant. Enfin, la prise en charge de longue durée est un nouveau défi pour les politiques sociales et la sécurité sociale. Le principal enjeu consiste à définir des normes pour garantir des soins de longue durée satisfaisants – normes qui pourront ensuite devenir des droits sociaux opposables.

La recherche de synergies entre la sécurité sociale et d'autres domaines relevant des politiques sociales et économiques (van Ginneken, 2005), en particulier la création d'emplois, est également recommandée. L'impact de la sécurité sociale sur la capacité des individus à participer à la société, à l'emploi et à l'économie est déterminant. Ces points sont ceux qui ont été abordés à la section 3, eu égard à divers programmes de prestations de la sécurité sociale : maladie, aide sociale, retraites, allocations familiales, allocations chômage et autres prestations d'incapacité de travail, et soins de longue durée.

Il est également très important de renforcer la gouvernance et la gestion de la sécurité sociale. Dans le présent document, nous avons passé en revue divers principes relatifs à la viabilité financière des systèmes de sécurité sociale, ainsi que différents mécanismes et processus susceptibles d'améliorer le dialogue social et la participation. Le gouvernement est et demeure le principal acteur, il se doit de communiquer ouvertement et démocratiquement avec la société, sans céder à des intérêts économiques et sectaires. Il est de notre responsabilité à tous de maintenir notre société ouverte et démocratique.

Lors de l'examen du présent rapport le 30 mars 2011, le Comité d'experts sur la sécurité sociale (CS-SS) a dégagé les quatre grands thèmes suivants, qui pourraient être examinés ultérieurement :

- les possibilités pour la jeune génération de trouver un emploi et de contribuer à la sécurité sociale ;
- l'élaboration d'indicateurs applicables aux soins de longue durée ;
- l'élargissement de la base financière pour la sécurité sociale publique ;
- le rôle de l'immigration en matière de maintien des systèmes de sécurité sociale.

Bibliographie

Adema Willem. 2006. « Social assistance policy development and the provision of a decent level of income in selected OECD countries » (Paris, document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 38).

AISS. 2010a. « Une sécurité sociale dynamique pour l'Europe: choix et responsabilité » (Genève, rapport présenté au Forum régional de la sécurité sociale pour l'Europe, Varsovie, 3-5 mars).

AISS. 2010b. « Une sécurité sociale dynamique: garantir la stabilité sociale et le développement économique. Développements et tendances » (Genève, rapport global 2010 présenté au Forum mondial de la sécurité sociale, Cape Town, 29 novembre-4 décembre).

AISS. 2010c. « Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance à l'usage des institutions de sécurité sociale: un outil d'auto-évaluation » (Genève).

AISS. 2010d. Commission technique des prestations familiales. « Résumé des résultats 2008-2010 » (Genève, rapport présenté au Forum mondial de la sécurité sociale, Cape Town, 29 novembre-4 décembre).

Bloom David et McKinnon Roddy. 2010. « Social security and the challenge of demographic change », in *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 63 (3-4), p. 3-21.

Cichon Michael, Hagemeyer Krzysztof et Woodall, John. 2006. *Changing the paradigm in social security: From fiscal burden to investing in people* (OIT, Genève).

Commission européenne. 2009a. *2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)* (Bruxelles, Direction générale des affaires économiques et financières).

Commission européenne. 2009b. *Sustainability Report 2009* (Bruxelles, Direction générale des affaires économiques et financières, European Economy, n° 9).

Conseil de l'Europe. 1999. « Recommandation n° R (99) 17 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration de la coopération entre les Etats membres en matière de sécurité sociale ».

Conseil de l'Europe. 2010a. « La sécurité sociale et le dialogue social en temps de crise », document présenté au Comité d'experts sur la sécurité sociale (Strasbourg, 1^{er}-3 juin 2010).

Conseil de l'Europe. 2010b. « Mesures anticrise: préserver l'emploi et la sécurité sociale en Europe », document présenté au Comité d'experts sur la sécurité sociale (CS-SS) (Strasbourg, 1^{er}-3 juin 2010).

Conseil de l'Europe. 2010c. « The interplay between social protection and employment policies in Europe », document présenté au Comité d'experts sur la sécurité sociale (Strasbourg, 1^{er}-3 juin 2010).

Conseil de l'Europe. 2011. « Sustainability and compliance of social security in Europe: Trends, principles and recommendations », document présenté au Comité d'experts sur la sécurité sociale (Strasbourg, 29-31 mars 2011).

Eurostat. 2010. *Revenus et conditions de vie en Europe (Income and living conditions in Europe*, uniquement en anglais, Luxembourg);

Fultz Elaine et Stanovnik, Tine (eds). 2004. *Le recouvrement des cotisations d'assurance pension: tendances, questions et problèmes en Europe centrale et orientale* (Budapest, Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale).

Gee Jim, Button Mark et Brooks Graham. 2009. *The financial cost of health-care fraud* (université de Portsmouth, Centre for Counter Fraud Studies).

van Ginneken Wouter. 2005. « Managing risk and minimizing vulnerability: The role of social protection in pro-poor growth », document produit pour l'équipe de projet sur l'évaluation des risques et de la vulnérabilité et la croissance pro-pauvres du réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (Genève, OIT).

van Ginneken Wouter. 2010a. « The rights-based approach to poverty eradication in Europe », document présenté lors de la 8^e Conférence ESPAnet (Budapest, 2-4 septembre).

van Ginneken Wouter. 2010b. « Extension de la couverture de sécurité sociale : un examen des faits récents », in *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 63 (1), p. 57-76.

Leppik Lauri. 2010. « The right to social security – European practices in the light of the European Social Charter », document présenté au Conseil de l'Europe (université de Tallinn).

Merrien François-Xavier. 2009. « Extending and maintaining social security coverage: Challenges facing high-income countries » (Genève, projet de l'AISS sur l'examen des connaissances actuelles sur la couverture sociale. Document de travail 8).

Missoc. 2009. « Evolution of social protection in 2008 » (Bruxelles).

Nickless Jason. 2002. *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*. (Strasbourg, Conseil de l'Europe).

OCDE. 2008. *OCDE, Perspectives de l'emploi, 2008*. (Paris, chapitre 2 : « Déclarer l'emploi ou travailler au noir : l'emploi informel dans sept pays de l'OCDE »).

OCDE. 2009. *Vers une croissance pro-pauvres. La protection sociale* (Paris, réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté).

OCDE. 2010a. *OCDE, Perspectives de l'emploi, 2010*. (Paris, chapitre 4 : « Le travail à temps partiel : une bonne option ? »).

OCDE. 2010b. « Santé : améliorer les soins de santé est vital pour la croissance à long terme » et « Les priorités des systèmes de santé lorsque l'argent est rare » (Paris, communiqués de presse).

OCDE. 2010c. « Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE » (Paris).

O'Kinneide Colm. 2010. *The right to social assistance and its place in social welfare systems – A perspective from the viewpoint of the European Social Charter* (Londres, London School of Economics).

OIT. 2001. *Sécurité sociale. Un nouveau consensus* (Genève).

OIT. 2010. *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010-2011. Donner une couverture sociale en période de crise et au-delà* (Genève).

OIT. 2011a. *Etude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable : la sécurité sociale et la primauté du droit* (Genève).

OIT. 2011b. *Tendances mondiales de l'emploi 2011 : le défi d'une reprise de l'emploi* (Genève).

OIT-FMI. 2010. « Les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale » (Genève, Washington DC; document de synthèse pour la conférence conjointe FMI-OIT de haut niveau en coopération avec le Cabinet du Premier ministre de Norvège).

Schulze Buschoff Karin et Protsch Paula. 2008. « (A)typique et (in)certaine? De la protection sociale des formes d'emploi "non standardisées" en Europe », in *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 61(4), p. 57-81.

Tonini Alabiso Lola. 2010. « The rights-based approach to social security development in Europe », document élaboré pour le Conseil de l'Europe (Strasbourg).

Vashchuk Yulia. 2010. « Financing and administration of social security schemes and the impact of the economic crisis », document élaboré pour le Conseil de l'Europe (Strasbourg).

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000, SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovićeva 67
HR-21000, SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskiftet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
DE-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obrońcow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
PT-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
<http://www.livrariaportugal.pt>

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul.
RU-101000 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SPAIN/ESPAGNE

Diaz de Santos Barcelona
C/ Balmes, 417-419
ES-08022 BARCELONA
Tel.: +34 93 212 86 47
Fax: +34 93 211 49 91
E-mail: david@diazdesantos.es
<http://www.diazdesantos.es>

Diaz de Santos Madrid
C/Albasanz, 2
ES-28037 MADRID
Tel.: +34 91 743 48 90
Fax: +34 91 743 40 23
E-mail: jpinilla@diazdesantos.es
<http://www.diazdesantos.es>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

In addition to long-term demographic trends, European social security systems face new challenges as a result of increased global competition and an international banking system focused on short-term financial gain. This report therefore explores new ways for European policy makers and institutions to make social security systems more sustainable. It investigates ways to achieve short- and long-term financial viability. It also identifies key mechanisms that work to achieve social cohesion, such as greater emphasis on social rights and social dialogue. It then examines the main policy issues in sustaining major individual social security programmes, such as health care, social assistance and family benefits, pensions, unemployment and work incapacity benefits, as well as long-term care.

Outre l'évolution démographique à long terme, les systèmes européens de sécurité sociale sont confrontés à de nouveaux défis en raison du durcissement de la concurrence mondiale et d'un système bancaire international axé sur les profits financiers à court terme. Ce rapport explore donc de nouvelles pistes permettant aux responsables politiques et aux institutions européennes de pérenniser les systèmes de sécurité sociale. Il examine les options assurant une viabilité financière à court et à long terme. Il recense également les principaux mécanismes favorisant la cohésion sociale, comme l'accent mis sur les droits sociaux et le dialogue social. Il étudie ensuite les principales questions politiques qui se posent dans les grands domaines de la sécurité sociale, comme les soins de santé, l'assistance sociale et les prestations familiales, les pensions, les prestations de chômage et d'incapacité professionnelle, et les soins de longue durée.



www.coe.int

The Council of Europe has 47 member states, covering virtually the entire continent of Europe. It seeks to develop common democratic and legal principles based on the European Convention on Human Rights and other reference texts on the protection of individuals. Ever since it was founded in 1949, in the aftermath of the Second World War, the Council of Europe has symbolised reconciliation.

ISBN 978-92-871-7259-4



9 789287 172594

€10/US\$20

<http://book.coe.int>
Council of Europe publishing