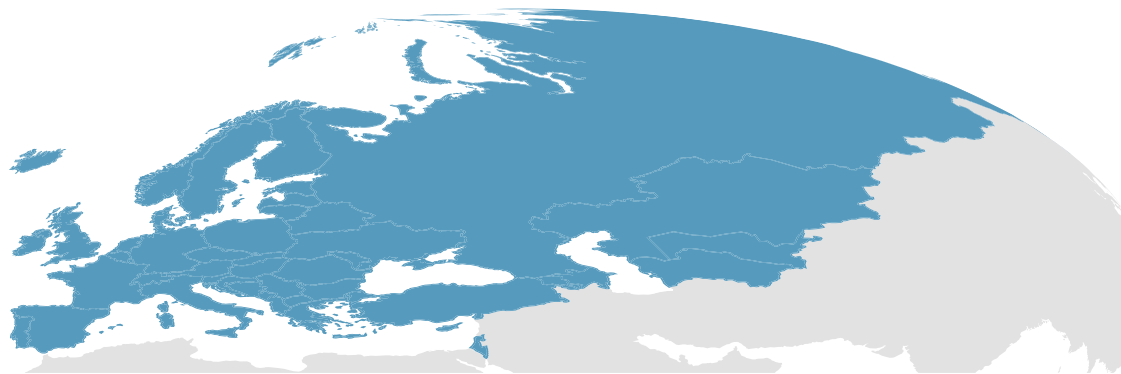




issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives 04



Approches stratégiques de l'Europe en matière de viabilité et d'adéquation de la sécurité sociale

Un nouveau rapport régional de la série *Développements et tendances*, publié par l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) sous le titre *Europe: approches stratégiques pour renforcer la sécurité sociale*, propose une analyse opportune des principaux défis auxquels sont confrontés les programmes de sécurité sociale de la région et décrit les bonnes pratiques mises en œuvre pour les relever. Le rapport présente un examen détaillé des ajustements stratégiques qu'opèrent les systèmes de sécurité sociale pour garantir une couverture complète et montre que ces systèmes innovent, mettant au point des solutions avancées afin d'améliorer les pratiques administratives et de fournir des services centrés sur les citoyens. Ce recalibrage a pour but de garantir que la sécurité sociale continue d'avoir des retombées sociales et économiques positives dans les pays d'Europe, notamment de donner à l'ensemble de la population les moyens d'être autonome tout au long de son parcours de vie.

Rédigé dans la perspective du Forum régional de la sécurité sociale pour l'Europe, qui aura lieu à Stockholm du 18 au 20 avril, le rapport dresse le bilan des avancées réalisées et défis à relever dans le domaine de la conception, du financement et de la mise en œuvre de programmes de sécurité sociale adéquats et viables en Europe.

Les pays de la région Europe¹ de l'AISS s'enorgueillissent d'être dotés de systèmes de sécurité sociale complets. Cependant, au cours de la période récente, l'environnement dans lequel ces systèmes remplissent leur mission est devenu plus complexe et plus hostile, si bien qu'il a fallu ajuster les programmes de sécurité sociale en fonction de l'évolution des besoins de la société et des populations européennes.

Les taux de croissance demeurant faibles dans beaucoup d'économies de la région, l'intervention de la sécurité sociale reste plus nécessaire que jamais, alors que dans le même temps les ressources financières sont de plus en plus restreintes. Dans certains pays, cette situation a fait naître des interrogations sur la capacité de la sécurité sociale à disposer de la viabilité financière et politique à long terme nécessaire à la fourniture de prestations et services adéquats. Face à ces interrogations, il est de plus en plus fréquent que les décisions des pouvoirs publics concernant les caractéristiques et le financement des prestations ne soient arrêtées qu'après examen de leurs retombées en termes d'équité inter et intragénérationnelle.

Au XX^e siècle, les interventions de la sécurité sociale ont joué un rôle fondamental dans l'essor de ce qu'il est convenu d'appeler les Etats-providence européens, et la sécurité sociale est, dans tous les pays, devenue

une composante essentielle du contrat social contemporain. Pour que ce contrat social continue d'être respecté, les pays modifient l'importance relative accordée aux différents rôles que jouent les systèmes de sécurité sociale, à savoir les rôles de protection, de prévention et d'autonomisation. Ainsi, et il s'agit là d'une évolution importante, les systèmes de sécurité sociale investissent de manière consciente dans la formation, la préservation et le développement du capital humain pour favoriser l'intégration sociale et permettre des gains de productivité au niveau national – en d'autres termes, pour que les pays disposent du socle économique nécessaire pour créer des richesses et les redistribuer.

Outre leur rôle fondamental, qui consiste à garantir une protection financière, les programmes de sécurité sociale ont désormais plus systématiquement pour but d'améliorer les perspectives d'emploi des populations et les résultats sanitaires. Cette approche vise à renforcer leur viabilité financière et à leur permettre, grâce à un ciblage intelligent, de mieux répondre aux besoins des individus aux différentes étapes de leur vie, afin que la sécurité sociale bénéficie d'un soutien plus fort de l'ensemble de la population, au sein de toutes les catégories sociales et de toutes les générations.

Cet important changement de cap observé en Europe est la résultante d'une volonté délibérée de mener une réflexion en rupture avec les schémas traditionnels. De ce point de vue, les nouvelles solutions administratives présentées dans le rapport de l'AISS sont nécessairement globales. Elles sont le fruit d'une meilleure coordination entre ministères et administrations, d'un renforcement de la cohérence des mesures prises au niveau national et infranational et d'une amélioration de la capacité d'adaptation des institutions de sécurité sociale en ce qui concerne les processus internes, la mise en œuvre des programmes et le partage de données.

Les progrès récents sont à mettre au crédit non seulement d'améliorations de la gouvernance, mais aussi de l'apparition d'une nouvelle génération de technologies de l'information et de la communication (TIC), qui permet, grâce à l'analyse des données et à de nouveaux outils et plateformes, de contrôler tous les aspects des performances internes des administrations, de coordonner les actions pour atteindre avec efficacité et efficience les objectifs assignés aux programmes, et de transmettre de manière interactive et interconnectée des informations et des données. L'essor des services centrés sur les citoyens observé dans la région est une évolution capitale.

L'Europe entre complexité et incertitude

Comme le montre le rapport, l'environnement dans lequel les organisations de sécurité sociale européennes remplissent leur mission reste caractérisé par diverses difficultés: un taux de chômage élevé, en particulier parmi les jeunes, le vieillissement démographique, la progression des maladies non transmissibles, une précarité de l'emploi qui touche beaucoup de travailleurs, l'augmentation des mouvements de population dans certains pays, l'aggravation de la pauvreté et des inégalités et les séquelles laissées par la crise financière et économique de 2008/09 sur les finances publiques, qui, dans certains pays, se sont traduites par l'adoption de mesures d'austérité.

Les dépenses sociales sont généralement restées élevées et stables en pourcentage des dépenses publiques dans la région mais, dans certains pays, elles ont diminué en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) après avoir augmenté dans le sillage immédiat de la crise.

Dans l'ensemble, l'environnement est devenu plus complexe, notamment en raison des incertitudes qui continuent d'entourer l'économie mondiale. Par ailleurs, certains phénomènes plus récents, en particulier la hausse du chômage des jeunes et l'afflux de migrants et de réfugiés, sont également source d'incertitude et sont en passe de s'inscrire dans la durée. En règle générale, les systèmes de sécurité sociale ont su adopter des solutions agiles face à ces défis.

Principaux développements et tendances

Certains développements et tendances de fond sont observés en Europe. Le rapport laisse penser que, dans cette région, beaucoup d'institutions membres de l'AISS concentrent leurs efforts sur les objectifs étroitement liés les uns aux autres que sont l'offre d'une couverture complète, l'excellence de l'administration et de la gestion des organismes de sécurité sociale et la préservation des retombées économiques et sociales positives des programmes de sécurité sociale.

Elles s'appuient, pour atteindre ces objectifs, sur les Lignes directrices de l'AISS, standards professionnels pour l'administration de la sécurité sociale mis à leur disposition par le Centre pour l'excellence de l'AISS. Récemment, la priorité a été donnée à trois grandes catégories de développements et tendances.

Garantir l'adéquation des prestations et services

Au niveau mondial, l'Europe a la réputation d'afficher des dépenses sociales élevées et d'offrir un accès à un éventail complet de prestations sociales en espèces et de soins et services. Cependant, les réalisations de l'Europe en matière de couverture sont trop souvent ramenées, à tort, à la seule question du montant des prestations.

Comme le souligne l'AISS, l'adéquation doit être analysée sous un angle plus large – en d'autres termes, il est nécessaire de rompre avec l'évaluation unidimensionnelle, strictement monétaire, des prestations pour prendre en compte d'autres aspects, par exemple la valeur ajoutée que crée l'efficacité administrative et les effets plus larges des politiques fondées sur le paradigme d'investissement social.

En Europe, le débat sur l'adéquation repose sur cette conception plus large et conduit fréquemment à l'adoption de mesures qui visent à promouvoir la couverture, à renforcer l'efficacité et l'efficience des prestations et à faciliter l'intégration et l'activité (voir encadré).

Lorsque l'adéquation de la couverture est envisagée sous cet angle, son renforcement favorise une meilleure employabilité, une hausse de la productivité, un recul de la pauvreté et des inégalités, une augmentation de la consommation, un amortissement des chocs à travers des interventions contracycliques, un meilleur fonctionnement du marché du travail, une amélioration de l'état de santé de la population et un renforcement de la stabilité et de la cohésion sociales. Une meilleure coordination et la mise en œuvre d'une démarche interministérielle cohérente pour la formulation des politiques publiques concourent à la réalisation de ces objectifs, entre autres.

S'il est positif que le débat sur la couverture soit dominé par les questions liées à l'adéquation des prestations tout au long du parcours de vie, il subsiste certaines difficultés, qui se sont parfois aggravées durant la période qui a immédiatement suivi la crise.

Dans beaucoup de pays, la crise a entraîné d'emblée un durcissement des critères d'accès à certaines prestations. Récemment, beaucoup de systèmes de sécurité sociale ont cherché à faire machine arrière pour améliorer la couverture des travailleurs en situation de précarité et l'adéquation générale des prestations, en particulier pour les familles en âge de travailler. Parmi les mesures adoptées figurent l'amélioration des prestations familiales et des dispositifs d'aide pour la garde des enfants (Bulgarie, France, Malte, République tchèque, Slovaquie, Suède et Turquie, par exemple), l'adaptation des programmes et prestations de chômage aux réalités du marché du travail (Allemagne, Danemark, Finlande, Hongrie, Pologne et Suède) et le renforcement des dispositifs de revenu minimum (Malte et Roumanie, par exemple).

Plateformes de services reposant sur les TIC et services centrés sur les citoyens

La période récente a été marquée par l'adoption de solutions technologiques destinées non seulement à permettre la réalisation de gains d'efficience, mais aussi à créer des plateformes interactives et faciles d'accès pour la fourniture de prestations et services. Dans beaucoup de pays, cette adoption a aussi pour autre objectif important l'élimination de la fragmentation institutionnelle et administrative, afin d'améliorer la coordination au niveau national, tant entre les différentes branches de la sécurité sociale qu'avec les autorités fiscales nationales (en particulier pour le calcul des prestations soumises à condition de ressources), et de garantir une plus grande équité à l'échelle nationale en matière d'accès aux prestations et services. De plus, les techniques d'exploration des données (data mining) et l'analyse de données permettent de mieux lutter contre les erreurs et la fraude et, plus généralement, d'agir contre les problèmes liés au travail non déclaré (Albanie, Allemagne, Croatie, Espagne, France, Irlande, Italie et Roumanie).

Par ailleurs, une nouvelle génération de services en ligne est apparue. Ces services, qui reposent souvent sur les plateformes et services de l'administration électronique, procèdent d'une démarche interinstitutionnelle, permettent un paiement sécurisé, comportent des mécanismes d'authentification fiables et offrent une possibilité de personnalisation de l'environnement (Azerbaïdjan, Belgique, Espagne, Finlande, France, Kazakhstan, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République de Moldova et Ouzbékistan, par exemple).

Le recours croissant aux TIC a divers effets positifs: il offre à toutes les parties prenantes qui peuvent légitimement y prétendre la possibilité d'accéder en temps réel à des informations pertinentes; il permet aux administrations d'être plus réactives et, partant, de se montrer plus efficaces et plus efficaces dans l'utilisation et l'affectation des ressources; il concourt à la réalisation d'objectifs de communication et a aussi des retombées positives sur différents aspects de la vie, par exemple parce qu'il permet de garantir une meilleure adéquation entre le profil des demandeurs d'emploi et les offres d'emploi.

Réponses destinées à promouvoir la couverture et l'activité

- Le recours, dans le cadre d'un système universel, à un **ciblage intelligent** pour répondre aux besoins spécifiques des populations vulnérables, auxquelles les systèmes de sécurité sociale sont de plus en plus souvent invités à proposer des solutions en adoptant une démarche globale de nature à offrir des possibilités d'activité et une protection sociale tout au long de la vie.
- Une **intervention de la protection sociale structurée** selon les différentes phases du parcours de vie. Cette conception globale de la protection sociale et du développement individuel implique de coopérer plus précocement avec un ensemble d'acteurs et d'accorder aux mesures de prévention et de réintégration une place plus grande dans la politique sociale.
- **L'introduction d'une certaine flexibilité dans la fourniture des prestations**, tenant compte des différences qui existent au sein de la population en matière de revenu, de besoin de soins de santé, de situation familiale ou professionnelle.
- L'articulation entre les **mesures d'activation de la main-d'œuvre**, visant à favoriser une participation au marché du travail stable et adaptée tout au long de la vie, et les mesures proactives destinées à faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires de prestations de sécurité sociale.

Compte tenu des perspectives d'amélioration des services offertes par les TIC, de l'évolution des besoins et attentes de l'ensemble des usagers concernant l'utilisation des outils et plateformes reposant sur les TIC et des contraintes opérationnelles auxquelles sont confrontées les institutions de sécurité sociale, l'apparition de services intégrés centrés sur les citoyens constitue l'un des traits les plus remarquables de ce qu'il est permis d'appeler le nouveau visage de la sécurité sociale européenne. Dans certains cas, ce processus a été facilité par une démarche de conception concertée, qui implique les clients dans la conception des services publics (Espagne et France).

Pour poursuivre dans cette voie, il conviendra d'accorder une attention particulière à trois aspects. En premier lieu, il faut que les données détenues par les administrateurs de la sécurité sociale soient exploitées de manière efficace. Ensuite, il importe de veiller au respect de la confidentialité et de la sécurité des données, ce qui nécessite des structures de gouvernance et de gestion appropriées. Enfin, il faut garder à l'esprit que, même si la région affiche un taux de pénétration d'Internet élevé, une part non négligeable de la population tient à avoir un contact humain pour effectuer tout ou partie de ses démarches liées à la sécurité sociale.

Investir dans les capacités tout au long du parcours de vie

La plupart des institutions de sécurité sociale sont confrontées à l'obligation de faire un meilleur usage des «deniers» du contribuable et des ressources limitées dont dispose l'Etat. Il leur faut également trouver le moyen de participer de manière cohérente aux efforts déployés pour mieux adapter l'aide apportée aux individus aux différentes étapes de leur vie.

Ces approches de la sécurité sociale fondées sur le parcours de vie peuvent avoir pour but de promouvoir l'activité professionnelle, un mode de vie plus actif et plus sain et l'apprentissage tout au long de la vie, tout en offrant une protection contre les risques liés au cycle de vie et au marché du travail. Les mesures proactives et préventives en sont des composantes importantes, en particulier les actions menées dans les domaines de la santé publique et de la santé au travail, qui, ensemble, visent à promouvoir l'autonomie, la réadaptation et l'employabilité (y compris parmi les travailleurs âgés et ceux qui souffrent d'une incapacité reconnue mais ont une aptitude au travail résiduelle). La quasi-totalité des pays d'Europe ont introduit des changements structurels au niveau de la gestion et de la fourniture de services de santé, ce qui mérite d'être souligné compte tenu de l'importance de ce domaine pour la société. A l'évidence, il faudrait que les approches fondées sur le parcours de vie visent aussi à garantir une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée, ce qui passe par une augmentation des investissements dans les services et prestations en faveur des enfants, des parents et des tuteurs.

Défis auxquels reste confrontée l'Europe

L'Europe a encore des défis à relever, à commencer par la hausse du chômage de longue durée et le décalage entre les compétences que possèdent les travailleurs et celles que recherchent les employeurs, phénomènes qui, l'un comme l'autre, sont révélateurs d'un besoin criant d'interventions plus précoces et de mesures de formation ou de reclassement. Autre sujet de préoccupation: la montée de la pauvreté parmi les travailleurs qui occupent un emploi, qui appelle une coordination plus efficace des dispositifs nationaux de prestations en espèces, des mécanismes fiscaux comme l'impôt négatif et des systèmes fiscaux. Enfin, le vieillissement de la population active est un autre défi; or, il apparaît que les compétences et qualités des travailleurs âgés sont souvent insuffisamment exploitées, ce qui signifie qu'il faudrait œuvrer pour que les lieux de travail accueillent une main-d'œuvre plus diversifiée en termes d'âge.

Indépendamment de l'ampleur des flux de migrants et de réfugiés actuellement observés en Europe, les mouvements de population montrent combien il est important de conclure des accords de sécurité sociale de nature à protéger les droits à la sécurité sociale acquis par les travailleurs et les membres de leur famille, et à en assurer la portabilité. Bien qu'il ne constitue qu'une première étape, le lancement de campagnes d'information est un moyen de mieux informer les travailleurs migrants au sujet de leurs droits (République kirghize, par exemple).

En outre, l'Europe reste confrontée à un problème de vieillissement démographique. L'âge médian s'établit à 42 ans, 24 pour cent des Européens ont 60 ans ou plus, et 28 pour cent de la population mondiale âgée de plus de 80 ans vivent en Europe. Il n'est donc guère surprenant que le coût des pensions de vieillesse demeure une préoccupation de premier plan. Comme dans d'autres régions, les réformes des systèmes de retraite engagées en Europe suivent des trajectoires divergentes, en particulier s'agissant du rôle des régimes de retraite privés à cotisations définies.

Par ailleurs, les conséquences de l'allongement de l'espérance de vie dans le domaine de la santé méritent d'être soulignées. Cet allongement ne s'est en effet pas accompagné d'une augmentation similaire de l'espérance de vie en bonne santé, ce qui a des répercussions sur des dépenses de santé totales déjà orientées à la hausse, notamment sur le coût de la prise en charge des personnes âgées et des soins de longue durée, ainsi que des implications en termes de planification des ressources humaines du secteur de la santé. Bien que les taux de fécondité soient inférieurs au taux de renouvellement démographique partout dans la région et qu'un déclin de la population de certains pays soit pronostiqué à l'horizon 2050, la Russie s'est servie du levier des politiques sociales pour favoriser une croissance démographique naturelle.

Sur le plan épidémiologique, la mortalité prématurée due aux maladies cardiovasculaires, au cancer, au diabète et aux affections respiratoires chroniques est en recul dans la région, mais les effets nocifs de l'alcoolisme, du tabagisme et de l'obésité sur la santé continuent de constituer un problème. Dans le cadre d'une approche fondée sur les parcours de vie,

il serait envisageable de réserver plus de place aux interventions préventives et à l'éducation à la santé – une nouvelle orientation que les *Lignes directrices de l'AISS en matière de promotion de la santé sur le lieu de travail*, par exemple, s'efforcent d'encourager.

S'agissant des nouveaux défis qui pourraient apparaître, le développement de nouvelles technologies et de nouveaux matériaux et l'évolution des modes de production et de travail seront vraisemblablement porteurs de nouvelles perspectives mais aussi de nouveaux risques. Pour les économies européennes, cette évolution pourrait renforcer les possibilités d'amélioration de la sécurité et de la santé au travail. A cet égard, les accidents du travail, en particulier les accidents mortels, sont déjà orientés à la baisse, ce qui devrait contribuer au succès de l'initiative menée à l'échelle de l'Union européenne pour faire reculer les accidents du travail.

Conclusion

L'une des rares constantes opérationnelles des institutions de sécurité sociale est la nécessité d'évoluer. Les réformes récemment mises en œuvre dans la région pour garantir une couverture adéquate grâce à des programmes centrés sur les citoyens témoignent d'améliorations systématiques de la gouvernance, de la prestation de services, de la planification stratégique et de la gestion des performances au sein des administrations.

Des choix difficiles vont encore devoir être faits, mais l'idée selon laquelle il est important d'offrir à l'ensemble de la population des prestations adéquates aux différentes étapes de la vie bénéficie d'un soutien politique croissant. Parallèlement, la détermination des institutions de sécurité sociale européennes à se mobiliser pour parvenir à ce que l'AISS dénomme «l'excellence» administrative répond à la nécessité d'innover et d'élaborer des solutions adaptées aux défis auxquels sont confrontés les systèmes de sécurité sociale de la région et les populations qu'ils couvrent.

Comme le souligne en conclusion le rapport de l'AISS, le Centre pour l'excellence et les Lignes directrices de l'AISS en matière d'administration de la sécurité sociale permettent aux institutions de sécurité sociale de disposer des moyens et du savoir-faire nécessaires pour relever en toute confiance les défis qui les attendent.

1. La région Europe de l'AISS recouvre la région Europe et Asie centrale de l'Organisation internationale du Travail.

Source

AISS. 2016. *Europe: approches stratégiques pour renforcer la sécurité sociale* (Développements et tendances). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Davantage d'informations sur: www.issa.int/Europe/introduction

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS)

est la principale organisation internationale à l'intention des institutions, ministères et agences publiques en charge de la sécurité sociale. L'AISS promeut l'excellence dans l'administration de la sécurité sociale à travers des lignes directrices professionnelles, des connaissances d'experts, ainsi que la fourniture de services et de soutien afin de permettre à ses membres de développer des systèmes et politiques de sécurité sociale dynamiques à travers le monde.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int