issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives en politique sociale 29

Europe: renforcer la viabilité des régimes de sécurité sociale

Les conditions économiques et démographiques difficiles qui pèsent sur l'Europe affectent les administrations et les régimes de sécurité sociale de différentes façons. Les perspectives de nombreux pays ont beaucoup évolué au cours des cinq dernières années. Les principales difficultés rencontrées aujourd'hui concernent la nécessité de répondre à une augmentation des demandes de prestations, notamment de prestations de chômage, la baisse des recettes liées aux cotisations en raison de la diminution du taux d'emploi et de la stagnation des salaires, l'augmentation du nombre de bénéficiaires, notamment parmi les jeunes et les femmes, conjugués à une exigence croissante de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficience dans les administrations de la sécurité sociale. Dans le même temps, les défis financiers que devront relever à long terme les régimes maladie et de pension en raison du vieillissement de la population n'ont pas disparu. Malgré ce contexte difficile, les données rassemblées par l'AISS sur les développements et tendances observés dans la région indiquent que les administrations de la sécurité sociale sont bien placées pour proposer des réponses efficaces, dynamiques et par conséquent, viables. Ainsi que l'affirme en conclusion le présent numéro, il est permis de faire preuve d'un certain optimisme en ce qui concerne la préservation de régimes de sécurité sociale complets et pérennes, lesquels s'inscrivent dans une longue tradition en Europe.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Le présent numéro

- met en lumière les enjeux en perpétuelle évolution auxquels sont confrontés les régimes de sécurité sociale européens;
- présente les innovations destinées à favoriser l'excellence administrative et à préserver la sécurité sociale en Europe;
- explique comment les politiques sociales et du marché du travail peuvent concourir à l'obtention de résultats cohérents;
- préconise une association plus efficace des rôles protecteur, proactif et préventif de la sécurité sociale.

Résoudre les difficultés

Dans toute l'Europe, les conditions économiques, financières, d'emploi et démographiques posent des difficultés importantes aux administrations de la sécurité sociale. Celles-ci demeurent néanmoins particulièrement dynamiques et capables d'apporter des réponses efficaces. Les dernières années écoulées ont montré que de nombreux efforts ont été déployés pour préserver le caractère complet et pérenne des régimes de sécurité sociale. C'est là l'une des principales conclusions du dernier rapport réalisé par l'AISS: *Europe: renforcer la viabilité des régimes de sécurité sociale.*

©AISS 2013
ISSN online 1818-5959
Première publication mai 2013
Photos: iStockphoto, Henrik Johansson, Pavel Lunkin

Le rapport indique que quatre grands phénomènes distincts mais interdépendants ont été observés dans la région au cours des trois dernières années.

– Des réponses efficaces aux effets négatifs du ralentissement économique sur le rôle et les capacités des administrations de la sécurité sociale ont été mises en place.
– Les politiques de la sécurité sociale et du marché du travail sont de plus en plus harmonisées pour que les résultats obtenus soient plus cohérents à l'échelle nationale.
– Des progrès ont été accomplis afin que les rôles protecteur, proactif et préventif des régimes de sécurité sociale soient associés de manière plus efficace et plus durable, notamment pour renforcer l'impact positif de la sécurité sociale sur la santé, l'emploi et l'autonomie des personnes.
– Les administrations de la sécurité sociale ont entrepris des actions précises pour faciliter la mise en œuvre de ces mesures et progresser sur la voie de l'excellence administrative.

La sécurité sociale pendant la crise

La crise représente indéniablement l'un des principaux facteurs à l'origine des développements récents qui se sont produits en Europe. Lorsque l'on parle de la crise en Europe, l'on ne se limite pas aux seuls événements survenus fin 2008 et immédiatement après. L'on considère plutôt que l'Europe est confrontée à un ralentissement économique inscrit dans la durée et dont la fin demeure difficile à prévoir. Les régimes nationaux de sécurité sociale continuent de souffrir de ces conditions, de façons contrastées toutefois, compte tenu de l'influence et de l'impact des différents facteurs de court et long terme.

Ces facteurs ont généralement affaibli la position financière des régimes de sécurité sociale et accentué leurs difficultés à atteindre pleinement leurs objectifs. Les réformes entreprises, parfois dans le cadre de plans d'austérité (afin de satisfaire aux critères de stabilité budgétaire publique fixés par l'Union européenne ou, de manière plus générale, de diminuer la dette souveraine suite aux pressions du marché), ont ébranlé la confiance du public quant aux rôles de la sécurité sociale et à sa capacité à fournir des prestations adéquates.

L'ombre de la crise a marqué les administrations de la sécurité sociale de deux façons. Premièrement, un grand nombre d'entre elles ont été confrontées récemment à des difficultés financières de court terme auxquelles s'ajoutent les défis à relever sur le long terme que sont le vieillissement de la population, l'augmentation des dépenses de pension, de soins médicaux et de prestations de santé de longue durée, le décalage entre les compétences des travailleurs et les besoins des employeurs et la mutation de la cellule familiale.

Deuxièmement, les administrations de la sécurité sociale ont dû adapter et transformer leurs méthodes de travail, souvent de manière novatrice, pour suivre l'évolution des besoins des populations européennes et leur attente croissante de services publics de qualité. Les difficultés actuelles exercent néanmoins une incidence positive en conduisant les administrations de la sécurité sociale à réévaluer leurs performances. Un grand nombre d'entre elles subissent des restrictions budgétaires et doivent néanmoins relever de nouveaux défis politiques et organisationnels tout en répondant à la demande croissante de pallier la pauvreté, l'insécurité économique, et de pourvoir aux besoins de travailleurs de plus en plus mobiles et de populations qui migrent de plus en plus. Dans ce contexte, d'autres changements doivent nécessairement être mis en œuvre. Il convient alors de répondre aux questions suivantes: quels rôles doivent adopter les régimes de sécurité sociale et quels objectifs doivent-ils se fixer, et plus important encore, comment peuvent-ils les atteindre de façon efficiente et rentable?

Principaux faits et chiffres

– En 2010, la population de l'Europe, au sens de l'AISS, approchait les 800 millions d'habitants, dont plus des deux tiers vivaient dans des zones urbaines.

– En 2010, plus de 20 pour cent des Européens avaient plus de 60 ans. Ils seront près de 30 pour cent en 2030. En Europe occidentale, la région la plus âgée du monde, les plus de 60 ans représentaient 24 pour cent de la population en 2010 et seront plus de 32 pour cent en 2030. En 2010, 4,2 pour cent de la population avaient plus de 80 ans.

– Les niveaux de couverture de la sécurité sociale et des services de santé sont généralement considérés comme étant universels. Les préoccupations des autorités publiques concernant les prestations de sécurité sociale portent sur les questions de l'adéquation des prestations, de l'augmentation de l'inégalité des revenus et de la pauvreté dans certains pays européens.

– En moyenne, les pays d'Europe de l'Ouest consacrent environ 25 pour cent du PIB à la sécurité sociale publique. Environ 18 pour cent de ce montant financent les programmes de prestations en espèces et le solde est alloué à la santé. Pour la Communauté des Etats indépendants (CEI), les chiffres sont de 14 pour cent pour la part des dépenses dans le PIB et de 10 pour cent pour les prestations en espèces, la santé recevant le reliquat.

– Dans certains pays de l'OCDE, la part des dépenses sociales dans le PIB a augmenté de 2007 à 2012. Dans la plupart de ces pays, ces dépenses ont progressé d'au moins 6 pour cent en termes réels. Cette hausse s'explique en partie par une diminution de la croissance du PIB, associée à une augmentation de la demande d'allocations chômage. Les dépenses sociales publiques en termes réels ont reculé dans deux pays de l'OCDE seulement: en Grèce, de 14 pour cent, et en Hongrie, de 13 pour cent.

– Dans la zone euro, 3,5 millions de personnes ont perdu leur emploi depuis le début de la crise et près de 19 millions de personnes sont officiellement au chômage. Les chômeurs de longue durée (c'est-à-dire les personnes au chômage et en recherche d'emploi depuis plus de 12 mois) représentent 42 pour cent de l'ensemble des chômeurs. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale (hors UE) et de la Communautés des Etats indépendants, le taux de chômage a diminué mais reste néanmoins souvent à deux chiffres. Malgré d'importantes différences selon les pays, environ 12,7 pour cent de l'ensemble des jeunes (15 à 24 ans) n'ont actuellement pas d'emploi et ne suivent pas d'études ou de formation.

Accorder une plus grande priorité à l'emploi et aux interventions proactives précoces

Le chômage est une source de préoccupation majeure. De nombreux pays européens doivent faire face d'une part à des taux de chômage de longue durée dramatiquement hauts et d'autre part, à des niveaux sans précédent, parfois catastrophiques, de chômage des jeunes. La crise exacerbe ce problème structurel. Certaines initiatives portent toutefois leurs fruits: les régimes de sécurité sociale travaillent de plus en plus avec d'autres parties prenantes afin de garantir que des actions cohérentes sont menées de manière à lutter contre l'insécurité économique, et qu'elles intègrent de surcroît des mesures proactives et préventives favorisant le retour au travail et l'accès à la formation ou à la reconversion professionnelle.

Les actions entreprises par les administrations de la sécurité sociale et les décideurs politiques pour soutenir les familles qui travaillent et accroître leur autonomie ont contribué à augmenter le taux de participation des femmes au marché du travail dans de nombreux pays de la région. En encourageant et en facilitant le travail à temps partiel, mais aussi en favorisant un meilleur équilibre entre travail et vie privée, il est possible de fixer des objectifs d'emploi visant également la pérennité des régimes sociaux et respectant les attentes des travailleurs. Celles-ci portent sur l'obtention de davantage de temps passé en famille, sur la possibilité de bénéficier de formations et de congés sabbatiques et parfois, de plus de temps de loisirs.

Ces dernières années ont montré que les services et les prestations de sécurité sociale ne sont pas simplement des mesures prises en réaction à la réalisation de risques. Les régimes de sécurité sociale associent rôles proactif et préventif. Il importe par conséquent d'accorder une place beaucoup plus importante à ces différents rôles et de les remplir de façon plus équilibrée et efficace.

Cette tâche doit être conduite alors que la récession risque de contraindre certains pays à réaliser des économies, notamment du côté des investissements dans les mesures de prévention, ce dont pourraient pâtir, par exemple, la santé et la sécurité au travail. Parallèlement, le rythme de travail et les pressions professionnelles risquent d'augmenter, ce qui peut accroître la fréquence de certains types d'accidents et entraîner une dégradation de l'état psychologique et du bien-être des travailleurs.

Les régimes de sécurité sociale soutiennent l'activité productive non rémunérée

Pour soutenir les activités de soin non rémunérées, les régimes de pension de Guernesey, d'Irlande, de Jersey, de Malte, de Norvège et du Royaume-Uni versent des cotisations fictives pour certaines périodes de soin ou ne tiennent pas compte de ces périodes lors du calcul des cotisations annuelles moyennes utilisé pour déterminer le montant de la pension. Les mesures visant à accroître les possibilités de garde d'enfants, par exemple en Allemagne, afin de favoriser la reprise du travail des parents de jeunes enfants, représentent une autre façon proactive d'améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

Cependant, dans le même temps, en raison de l'ampleur du chômage, les travailleurs peuvent de leur côté hésiter davantage à exprimer leurs revendications en matière de santé et de sécurité au travail.

L'on constate néanmoins que le fait d'accorder une plus grande priorité aux interventions proactives réduit les risques sanitaires et liés à l'emploi d'une part, et d'autre part, atténue l'ampleur et les effets des événements associés à ces risques s'ils se produisent. Les preuves de plus en plus nombreuses de l'impact positif de ces activités – ce que l'AISS appelle le «rendement de la prévention» – en matière de prévention des accidents du travail, de programmes de retour au travail, de sécurité et de sûreté des lieux de travail et de modes de vie plus sains, montrent qu'une application plus complète et plus cohérente des rôles protecteur, proactif et préventif de la sécurité sociale est désormais mieux acceptée.

L'excellence administrative: faire plus avec moins

Les conditions économiques difficiles actuelles entraînent naturellement un renforcement de la surveillance des rôles joués par la sécurité sociale et des objectifs qu'elle parvient à atteindre: l'on s'intéresse de plus en plus à la nécessité pour les administrations de la sécurité sociale de «faire plus avec moins». L'on peut citer à cet égard l'utilisation des e-services, les restructurations organisationnelles, l'amélioration de la coordination, ainsi que parfois, le regroupement de certains organismes publics. La coordination s'organise également de plus en plus entre les institutions de la sécurité sociale de différents pays, afin de mieux répondre aux attentes des populations de migrants, en nombre croissant.

La sécurité sociale pour les travailleurs migrants en Eurasie

En Eurasie, région qui regroupe principalement les anciens Etats de l'Union soviétique, près de 10 pour cent de la population, soit 24 millions de personnes, sont d'origine étrangère. Les migrants représentent une proportion encore plus forte de la population active. Le Kazakhstan comprend près de 21 pour cent de personnes d'origine étrangère. Dans l'ensemble de l'Eurasie, plus de 60 pour cent des migrants se situent dans la catégorie de la population en âge de travailler (20 à 64 ans), sauf en Arménie (54 pour cent). Dans la Fédération de Russie, ils sont 78 pour cent.

L'importance de la sécurité sociale pour les travailleurs migrants de cette région a été mise en évidence pour la première fois par la Déclaration sur la protection sociale des travailleurs migrants et la mondialisation, publiée conjointement par l'AISS et l'Association internationale des fonds sociaux et de pension (IAPSF) en 2005. Un document d'orientation sur la sécurité sociale des travailleurs migrants en Eurasie a été présenté en mai 2012. Il définit les principes et les lignes directrices à suivre pour accroître la couverture sociale des migrants.

Le développement des e-services peut améliorer l'efficience et l'efficacité des opérations et contribuer à rendre les assurés plus autonomes. La mise en place stratégique de ces services doit toutefois tenir compte du fait que même en Europe, l'accès individuel à Internet est loin d'être universel. Les canaux traditionnels demeurent souvent le mode de communication que préfèrent de nombreux assurés, en particulier parmi les populations les plus fragiles.

Afin d'appuyer les efforts entrepris pour proposer des services de qualité et satisfaire aux attentes croissantes du public en la matière, des actions sont menées pour mieux informer les populations et renforcer leur autonomie. Elles traduisent un rééquilibrage de la responsabilité des risques entre public et privé et la nécessité pour les populations d'assumer davantage la gestion des risques qu'elles encourent pendant toute leur vie. Pour rendre les personnes plus autonomes, il convient de veiller à ce qu'elles aient accès à toutes les informations nécessaires et à ce que la sécurité sociale reste accessible à tous en s'appuyant sur des plateformes de fourniture de services dotées des ressources appropriées et répondant aux besoins des assurés. L'amélioration des informations délivrées permet de responsabiliser également le personnel de la sécurité sociale, et d'améliorer ainsi la qualité des services fournis.

L'état de la sécurité sociale en Europe

Les pays de la région présentent d'importantes différences, mais depuis 2010, leurs résultats en matière économique et d'emploi varient encore plus fortement. Par exemple, les taux de chômage, en particulier de chômage des jeunes, diffèrent largement et la façon dont sont perçues les actions menées pour remédier à ce problème reflète les interventions conduites souvent à long terme dans divers secteurs de l'action publique. D'une manière générale, les différences politiques, démographiques, économiques, sociales et culturelles ont donc de l'importance. Quatre thèmes communs sous-tendent néanmoins les actions entreprises par les institutions de la sécurité sociale.

1. Après avoir prouvé leur capacité à amortir un grand nombre des effets sociaux et économiques néfastes de la crise, les régimes de sécurité sociale jouent toujours un rôle d'amortisseur. La réforme de nombreux régimes de sécurité sociale a été engagée, ou est envisagée, afin qu'ils puissent continuer à remplir cette fonction de manière pérenne et efficace.

2. En s'adressant en priorité aux personnes les plus touchées par la crise, les jeunes au chômage par exemple, les régimes de sécurité sociale contribuent à préserver le capital humain tout en incitant à investir dans son développement. Quelle que soit l'époque, ils contribuent à accroître la cohésion sociale en luttant contre les effets négatifs de l'exclusion. Il importe de définir des approches globales et particulièrement adaptées aux difficultés complexes que rencontrent les différents groupes de population, tant sur le lieu de travail que dans la vie privée.

3. Le fait d'accorder une plus grande priorité aux interventions précoces, en adoptant des mesures proactives et préventives parallèlement à des services et des prestations de protection, devrait modérer les risques. Si ces mesures nécessitent des investissements à court terme, un nombre croissant de données attestent de leurs rendements quantifiables sur le long terme, à la fois pour les travailleurs, les employeurs, les régimes de sécurité sociale et la société.

4. Alors que les administrations de la sécurité sociale révisent la manière dont elles réalisent leurs opérations afin de progresser vers l'excellence administrative, l'utilisation appropriée des TIC les plus modernes peut permettre d'améliorer la qualité des services fournis et les informations mises à la disposition des personnes et des assurés.

L'avenir

Un grand nombre des difficultés auxquelles sont confrontés les régimes européens de sécurité sociale devraient perdurer à court terme. Les contraintes budgétaires continueront à peser sur les administrations de la région. Les questions structurelles liées à l'emploi et le vieillissement de la population nécessitent des réformes appropriées, comprenant des mesures administratives et de gestion adaptées, en faveur notamment des personnes qui doivent être encouragées à entreprendre des activités rémunérées et non rémunérées. Il apparaît toutefois que les administrations de la sécurité sociale sont de mieux en mieux préparées et gouvernées de manière de plus en plus efficace pour relever ces défis de manière appropriée. Grâce à une collaboration avec les autres parties prenantes et à un appui global des autorités politiques et du grand public, l'on peut faire montre d'un optimisme modéré et affirmer que les régimes de sécurité sociale complets et durables, qui s'inscrivent dans une longue tradition en Europe, seront préservés.

Source

AISS. 2013. *Europe: renforcer la viabilité des régimes de sécurité sociale* (Développements et tendances). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

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

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