

# Bulletin luxembourgeois des questions sociales

## 2008

## Volume 23

### LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE - UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE

**Franz TERWEY**\_Ouverture **Fernand LEPAGE**\_Discours de bienvenue **Mars DI BARTOLOMEO**\_Introduction: Enjeux et défis politiques **Georg FISCHER**\_Financement de la sécurité sociale: le point de vue de la Commission européenne **Alain EUZÉBY**\_Le financement social, un pilier de l'Europe sociale **Gabrielle CLOTUCHE**\_Financement de la sécurité sociale: un point de vue des syndicats **Pierre BLEY**\_Financement de la sécurité sociale: le point de vue des employeurs **Derek COULTHARD**\_Effets de la migration sur la planification et le financement de la sécurité sociale **Guillaume FILHON**\_Pérennité des systèmes de retraites et solidarité intergénérationnelle **Adam NIEDZIELSKI**\_Le financement de la sécurité sociale dans les nouveaux États membres **Marie JOUFFE**\_Conclusions



a l o s s

association luxembourgeoise  
des organismes de sécurité sociale

BP 1308  
L-1013 Luxembourg

ISBN 978-2-495-23068-1

Les articles reproduits n'engagent que la responsabilité  
de leurs auteurs et non les administrations et les  
institutions dont ils relèvent.

**LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE  
- UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE**

*Conférence ESIP  
du 29 novembre 2007 à Luxembourg*

**Franz TERWEY**

*Directeur de l'ESIP*



## WELCOME ADDRESS<sup>1)</sup>

Ladies and Gentlemen,

I have great pleasure in welcoming you all today on behalf of the European Social Insurance Platform to this conference which is organised under the presidency of the Association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale (ALOSS), ESIP's member organisation in Luxembourg. This is the fourth time that the ESIP organises a European conference of this kind, and we are very happy to see that so many representatives from the EU Institutions, from the Member States and from the national social protection systems have accepted our invitation.

I also would like to thank the ALOSS for giving us the opportunity to benefit from this wonderful venue here at the Luxembourg Chamber of Commerce, and we are particularly grateful to Mr Fernand Lepage, the President of this ALOSS, and his colleagues for their kind and constructive help in the preparation of this event. Likewise, our thanks go to the President of the Chamber of Commerce and his colleagues for the hospitality and the support they have given us.

Ladies and gentlemen, this year's conference has the title "Financing social security - a European perspective". Why did we choose this topic? We found that the multiple challenges arising from the **Lisbon strategy** and the recent discussions on the development of the "**social reality**" across Europe create a need for appropriate policy responses in all social security sectors. Furthermore, **globalisation, demographic and societal changes** as well as the new European approach of combining flexibility and security in our social systems ("**flexicurity**") have to be taken into consideration, particularly with a view to pension arrangements but also as regards healthcare and long-term care. Finally, the question must be raised if **transnational migration** can influence the planning and organisation of social security finances.

---

1) L'orateur s'est exprimé en anglais. Cependant, comme il n'y avait pas de service d'interprétation, les organisateurs ont décidé de publier ci-après aussi une traduction vers le français afin de permettre une relecture aisée.

The analysis of the various national reactions to all these challenges will help us to identify a basis for achieving sustainable solutions for financing social security while maintaining the principles of the **European Social Model** - equity, solidarity, universal access and quality of the social services we provide for our citizens. We want to highlight the role that social security organisations can play as facilitators of mobility in Europe. This conference will give us the opportunity to illustrate the added value that our national organisations can offer to the European Worker, the European Patient, the European Pensioner and the European families.

The programme of our conference foresees that following the welcome address by Fernand Lepage we will hear an introductory report on the topic of the day, which will be presented by Mr Mars Di Bartolomeo, the Luxembourg Minister of Health and Social Security. Thank you, Mr Di Bartolomeo for being with us today and for speaking to us. We feel very honoured by your presence and are looking forward to receiving your messages.

We will then hear the European Commission's view on the financing of social security, presented by Mr Georg Fischer, head of unit at the Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Thank you, Mr Fischer, for having accepted our invitation to speak to us today. Then, our final intervention before lunch will be from Mr Alain Euzeby, Professor at the Institute of French Political Studies in Grenoble, who will give us an academic view of social financing as a pillar of the European Social Model. We look forward to hearing from you, Prof. Euzeby. Prof. Euzeby's talk will be followed by an open discussion on all the morning's presentations.

After lunch, we foresee an interesting debate which will look at the issue of financing social security from the employees' and the employers' points of view. For this, we are pleased to welcome Mme Gabrielle Clotuche, Senior Advisor to the European Trade Union Confederation (ETUC), who will speak on behalf of the employees and Mr Pierre Bley, Secretary General of the Luxembourg Employers' Association, who will speak for the employers. We thank both speakers and look forward to a good tempered but lively debate!

Finally, after the coffee break, it will be the turn of our members to present the national issues. Firstly, we will listen to Mr Derek Coulthard from the International Pension Centre in the UK, who will talk about the effects of migration on planning and financing social security and specifically, pensions. He will be followed by Mr Guillaume Filhon of the Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) in France, who will focus on the sustainability of pension systems and the importance of solidarity between generations. And finally we will hear from Mr Adam Niedzielski, Financial Director of the Social Insurance Institution in Poland, ZUS. He will present the issues for financing social security in transitions countries.

Following a final discussion, we will call on Mme Marie Jouffe, Deputy Director of ESIP, to present her conclusions of today's proceedings. Thank you, Marie for this exercise.

Ladies and Gentlemen, since its creation in 1996 the ESIP has grown in its membership as well as in competence and strength. Now, in 2007, we are proud to bring together some 34 national social security organisations from 14 EU Member States and Switzerland. I am told that we have social security representatives from 18 Member States in our audience today which makes me hope that our Conference today could persuade some of those to join our organisation in the near future. Our continued development seems to confirm that we are moving in the right direction, and I am confident that despite our diverse backgrounds, structures and traditions, we will continue to be a vibrant, dynamic European stakeholder and a constructive partner in the important discussions on social security that will be carried out in the years to come.

So it only remains for me to express my thanks once again to our speakers. I am sure they will provide us with some good advice and a solid basis for our work today and in the future.

I wish our Conference every success.



## OUVERTURE

Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,

*J'ai l'immense plaisir de vous accueillir aujourd'hui au nom de l'European Social Insurance Platform à cette conférence organisée conjointement avec l'Association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale (ALOSS), l'organisation membre de l'ESIP à Luxembourg. C'est la quatrième fois que l'ESIP organise une conférence européenne de ce genre et nous sommes très heureux de voir que de si nombreux représentants des institutions européennes, des Etats membres et des systèmes nationaux de protection sociale ont accepté notre invitation.*

*J'aimerais également remercier l'ALOSS qui nous a donné la possibilité de bénéficier de ces merveilleux locaux de la Chambre du Commerce du Luxembourg, et nous sommes particulièrement reconnaissants à M. Fernand Lepage, le Président de l'ALOSS, ainsi qu'à ses collègues, pour leur amabilité et leur aide précieuse tout au long de la préparation de cet événement. En outre, nous remercions le Président de la Chambre de Commerce ainsi que ses collaborateurs pour leur hospitalité et leur soutien.*

*Mesdames et Messieurs, la conférence de cette année est intitulée "Le financement de la sécurité sociale - une perspective européenne". Pourquoi avoir choisi ce sujet? Nous avons trouvé que les nombreux défis nés de la **stratégie de Lisbonne** et des récentes discussions portant sur le développement de la "**réalité sociale**" à travers l'Europe ont entraîné un besoin de réponses politiques appropriées dans tous les domaines de la sécurité sociale. De plus, la globalisation, les changements démographiques et sociétaux ainsi que la nouvelle approche européenne combinant flexibilité et sécurité dans nos systèmes sociaux ("**flexicurité**") doivent être pris en considération, particulièrement en ce qui concerne les dispositions à prendre pour les retraites, mais également en ce qui concerne les soins de santé et l'assurance dépendance. Enfin, l'on doit se poser la question de savoir si la **migration transnationale** peut influencer la planification et l'organisation des finances de sécurité sociale.*

*L'analyse des diverses réactions nationales à tous ces défis nous aidera à identifier une base afin de trouver des solutions durables pour le financement de la sécurité sociale tout en maintenant les principes du **modèle social européen** - égalité, solidarité, accès universel et qualité des services sociaux prodigués aux citoyens. Nous voulons mettre en exergue le rôle que les organisations de sécurité sociale peuvent jouer pour faciliter la mobilité en Europe. Cette conférence nous donnera l'occasion d'illustrer la valeur ajoutée que nos organisations nationales peuvent offrir au travailleur européen, au patient européen, au retraité européen et aux familles européennes.*

*Le programme de notre conférence prévoit que le discours de bienvenue de Fernand Lepage soit suivi d'un rapport préliminaire portant sur le sujet du jour et qui sera présenté par M. Mars Di Bartolomeo, le ministre luxembourgeois de la Santé et de la Sécurité sociale. Merci M. Di Bartolomeo d'être parmi nous aujourd'hui et de nous faire l'honneur de votre allocution. Nous sommes très honorés de votre présence et sommes impatients de vous écouter.*

*Ensuite, nous entendrons le point de vue de la Commission européenne sur le financement de la sécurité sociale, présentée par M. Georg Fischer, chef d'unité à la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances. Merci, M. Fischer d'avoir accepté notre invitation et de bien vouloir nous exposer votre vision aujourd'hui. Ensuite, la dernière intervention avant le déjeuner sera celle de M. Alain Euzeby, professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble, qui nous donnera un point de vue académique du financement social en tant que pilier du modèle social européen. Nous nous réjouissons de vous écouter, Professeur Euzeby. Le discours du Professeur Euzeby sera suivi d'un débat ouvert sur toutes les présentations de la matinée.*

*Après le déjeuner, nous prévoyons un débat intéressant qui traitera du problème du financement de la sécurité sociale du point de vue des employés ainsi que de celui des employeurs. À cette fin, nous serons heureux d'accueillir Mme Gabrielle Clotuche, senior advisor auprès de la Confédération européenne des syndicats (CES), qui parlera au nom des employés, et M. Pierre Bley, Secrétaire général de l'Union des Entreprises luxembourgeoises, qui s'exprimera au nom des employeurs. Nous remercions ces deux orateurs et attendons un débat tempéré mais vivant !*

*Finalement, après la pause café viendra le tour de nos membres de présenter les problématiques nationales. Tout d'abord, nous écouterons M. Derek Coulthard de l'International Pension Centre (Centre international des pensions) de Grande-Bretagne qui parlera des effets de la migration sur la planification et le financement de la sécurité sociale, et en particulier des pensions. Il sera suivi de M. Guillaume Filhon de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) en France, qui se penchera sur la durabilité des systèmes de pension et de l'importance de la solidarité entre générations. Finalement, nous écouterons M. Adam Niedzielski, directeur financier de*

*l'institution d'assurance sociale en Pologne, la ZUS. Il abordera les aspects du financement de la sécurité sociale dans les pays en transition.*

*Après un débat final, nous demanderons à Mme Marie Jouffe, directrice adjointe de l'ESIP, de présenter ses conclusions au sujet des débats de la journée. Merci Marie pour cet apport.*

*Mesdames et Messieurs, depuis sa création en 1996, l'ESIP a vu le nombre de ses membres ainsi que ses compétences et sa force grandir. Maintenant, en 2007, nous sommes fiers de rassembler 34 organisations nationales de sécurité sociale provenant de 14 États membres de l'Union européenne différents et de la Suisse. On m'a affirmé que nous comptons parmi nous aujourd'hui des représentants de 18 États membres dans le public, ce qui me fait espérer que notre conférence d'aujourd'hui pourrait persuader certains d'entre eux de se joindre à notre organisation dans un futur proche. Notre développement continu semble confirmer que nous nous dirigeons dans la bonne direction, et je suis convaincu qu'en dépit de nos expériences, structures et traditions différentes, nous continuerons d'être un intervenant européen vibrant et dynamique et un partenaire constructif dans les discussions importantes de sécurité sociale qui seront menées dans les années à venir.*

*Il me reste donc à remercier une fois encore nos orateurs. Je suis certain qu'ils nous prodigueront de bons conseils et une base solide pour notre travail d'aujourd'hui et du futur.*

*Je souhaite à cette conférence d'être fructueuse.*

**Fernand LEPAGE**

*Président de l'ALOSS*



## DISCOURS DE BIENVENUE<sup>1)</sup>

Monsieur le Ministre, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

En ma qualité de président de l'aloss, je suis très heureux de vous souhaiter la bienvenue à Luxembourg pour la 4<sup>e</sup> conférence européenne de l'esip.

Ma reconnaissance va à l'encontre des responsables de l'esip d'avoir choisi le Luxembourg pour sa conférence annuelle. Nous sommes particulièrement honoré de pouvoir assurer le parrainage.

Je saisis cette occasion pour mieux faire connaître l'aloss aux participants et invités.

L'aloss, l'association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale, a le statut d'une association sans but lucratif. Actuellement notre association compte dix-huit membres, qui sont tous des organismes et des administrations de sécurité sociale. Son objet principal est, sans préjudice des droits et prérogatives propres de ses membres, de représenter les intérêts des organismes de sécurité sociale luxembourgeois sur le plan national et international et à l'égard des organismes internationaux ou européens de sécurité sociale. L'aloss est membre de l'esip depuis 2004. Bien avant, cependant certains organismes luxembourgeois participaient déjà à titre individuel aux travaux de l'esip.

Je tiens à féliciter les organisateurs pour le choix du sujet de la conférence : "Le financement de la sécurité sociale - Une perspective européenne" et je vois en cette conférence une prolongation et un complément à la conférence internationale de l'aloss de l'année passée sur "Les formes alternatives de financement de la sécurité sociale", ceci d'autant plus que certains intervenants, qui nous avaient fait l'honneur de participer à cette conférence, font aujourd'hui partie du pannel des intervenants et experts.

---

1) *The speaker expressed himself in French. As there was no interpretation available, the organisers decided to publish a translation into English in order to allow an easy relecture.*

Pour conclure, je vous souhaite un déroulement constructif de la conférence, des interventions et des débats intéressants. Je suis sûr que cette conférence va constituer une contribution importante dans le processus de formation d'idées et de concepts futurs.

Je vous remercie.

## **WELCOME SPEECH**

*Mr Minister, Mr Chairman, Ladies and Gentlemen,*

*In my capacity as chairman of aloss, I am very happy to welcome you to Luxembourg for the 4th European Conference of the esip.*

*My gratitude goes to esip managers for choosing Luxembourg for its annual meeting. We are particularly honoured for being used as sponsors.*

*May I also take this opportunity to make the aloss better known to our participants and guests. Aloss, the Luxembourg association of social security institutions (association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale), has the status of a non profit-making organisation. The association currently counts eighteen members, all of which are social security institutions and services. Its main object, without prejudice to the specific rights and prerogatives of its members, is to represent the interests of the Luxembourg social security institutions on a national and international level and in respect of international or European social security institutions. Aloss has been an esip member since 2004. Before however, individual Luxembourg institutions already took part in esip projects.*

*I must commend the organisers for their choice of conference theme: "Social security Financing - a European outlook" and I can perceive in this conference an extension and addition to the international conference of aloss held last year on "The alternative forms of social security financing", and this is emphasised by the fact that some participants, who had honoured us with a contribution to the latter conference, are part of today's panel of participants and experts.*

*In conclusion, I wish you a constructive conference and interesting speeches and debates. I have no doubt that this conference will constitute a significant contribution to the process of development of ideas and of future concepts.*

*Thank you.*

**Mars Di Bartolomeo**

*Ministre de la Santé  
et de la Sécurité sociale  
du Luxembourg*



## INTRODUCTION: ENJEUX ET DÉFIS POLITIQUES<sup>1)</sup>

Monsieur le Directeur de l'esip, cher ami Président de l'aloss, Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord, je tiens à vous souhaiter la bienvenue au Luxembourg. Permettez-moi de vous dire que chez vous, je me sens en famille parce que je crois que nous défendons des buts communs. Dans ce sens, nous avons intérêt à nous concerter pour faire face à d'autres groupes qui poursuivent des buts et des intérêts différents des nôtres.

Oui, des menaces planent sur la sécurité sociale; oui, le problème du financement durable de la sécurité sociale se pose; oui, la question de la défense de la sécurité sociale demande des réponses.

Oui encore, le vieillissement des populations européennes cause des difficultés au financement de la sécurité sociale; oui encore, les finances publiques des Etats Membres de l'Union Européenne sont confrontées à la recherche de l'équilibre; oui encore, on ne doit pas négliger la question des charges sociales imputables aux entreprises et aux assurés.

Oui finalement, il y a des arguments pour entamer ou pour continuer le processus des réformes de la sécurité sociale.

Donc, oui aux réformes, oui aux adaptations nécessaires de la sécurité sociale, mais non à l'encontre de toute tentative ou projet de démontage de la sécurité sociale. Car pour beaucoup, réformer la sécurité sociale est synonyme de réduction des prestations et de remise en cause des systèmes existants. Sous prétexte de la responsabilisation des acteurs, une privatisation excessive est mise en avant, accompagnée de pressions et de menaces à l'encontre des systèmes traditionnels de sécurité sociale.

Nous connaissons tous les lamentations concernant le coût exagéré de la sécurité sociale. Nous connaissons les solutions "miracles" proposées pour sauver la sécurité sociale. Partout en Europe, on entend le même refrain au sujet du coût excessif de la sécurité sociale. Mais ce qui manque dans ce

---

1) *The speaker expressed himself in French. As there was no interpretation available, the organisers decided to publish a translation into English in order to allow an easy relecture.*

débat, c'est la reconnaissance du constat que la sécurité sociale n'a pas seulement un coût mais aussi une plus-value.

Un système de sécurité sociale, financé solidairement et offrant des prestations de qualité, accessibles à tous, sans distinction de revenus, ce qui vaut surtout pour le domaine de la santé et des services sociaux d'intérêt général, est le fondement indispensable de la cohésion sociale.

La sécurité sociale ou la sécurité du social est le garant de la qualité de vie et constitue une plus-value indéniable. En termes d'aspects économiques, une sécurité sociale plus ou moins généreuse contribue à maintenir un pouvoir d'achat plus ou moins important au profit des ménages entraînant des répercussions positives pour l'économie nationale. Par ailleurs, le développement de la sécurité sociale est très souvent accompagné de créations d'emplois qui contribuent au développement économique. Je veux citer comme preuve, la création et le développement des réseaux de soins suite à l'introduction de l'assurance dépendance au Luxembourg. Cette nouvelle branche de la sécurité sociale, financée solidairement selon la capacité financière des assurés, a permis de créer de milliers d'emplois de qualité et de par ces emplois a produit des services performants à l'adresse des personnes dépendantes. Tous ces éléments de plus-value semblent être ignorés et l'impression qui reste est exclusivement celle du coût de la sécurité sociale.

Oui, il existe un coût pour l'Etat, pour les entreprises et pour les assurés. Ce coût peut parfaitement être chiffré, mais, en contrepartie, la valeur des plus-values est plus difficilement mesurable. Mon appel va dans le sens que nous devons changer notre attitude et cesser de voir exclusivement le coût de la sécurité sociale par les lunettes d'un comptable. Sur la nécessité de réduire le coût de la sécurité sociale, il existe des centaines d'études. Par contre, sur l'évaluation de la plus-value produite par la sécurité sociale, il n'en existe que très peu. C'est un constat que je déplore. Heureusement, nous avons aujourd'hui parmi nous, des experts qui se sont occupés de cette question et j'espère que leur contribution permettra de nous donner les moyens d'objectiver et d'élargir la discussion.

Je ne nie pas qu'il existe des problèmes concernant le financement de sécurité sociale. Mais, s'il vous plaît, ne choisissons pas la solution la plus facile consistant à réduire le niveau des prestations légales et à recourir aux systèmes privés pour essayer de réaliser des compensations. En d'autres termes, nous pouvons parfaitement faire les réformes nécessaires à l'intérieur de nos systèmes sans devoir les brader en faveur des systèmes externes.

Je vous donne l'exemple de l'assurance dépendance au Luxembourg, qui, en ce qui concerne l'étendue et le niveau de la couverture, est un système extrêmement généreux. Au moment de sa création, l'Etat s'était engagé à supporter une part très importante des dépenses. Confronté aux difficultés de la recherche de l'équilibre des finances publiques, l'Etat se trouvait

récemment devant le choix, soit de réduire le niveau des prestations, soit d'augmenter la contribution des assurés dans le financement. Nous avons pris la décision de plafonner la participation de l'Etat et, en contrepartie, d'augmenter les prélèvements à charge des assurés. Cette augmentation n'était pas négligeable. Et bien, les assurés ont accepté cette adaptation sans grandes manifestations de protestation et d'insatisfaction. Les assurés ont accepté une charge supplémentaire, répartie de façon solidaire, pour pouvoir continuer à bénéficier du droit à des prestations élevées.

On aurait parfaitement pu faire un autre choix, on aurait pu réduire les prestations et proposer à chacun de s'assurer individuellement auprès des assurances privées pour compenser la réduction du niveau des prestations légales. Mais on ne l'a pas fait. Je prends cet exemple pour illustrer qu'il est tout à fait possible de faire des réformes dans les systèmes existants sans les dénaturer. On peut parfaitement adapter les systèmes sans les mettre en cause et sans devoir les remplacer par des systèmes externes. En plus, on ne sait pas si ces nouveaux systèmes ne vont pas créer de nouveaux problèmes, autrement plus important que les problèmes actuels. Et face à ces nouveaux problèmes et en absence de toute forme de solidarité, les plus faibles vont se retourner de façon inéluctable vers le devoir d'assistance de l'Etat.

Donc, j'arrive à mon message. Ce que je note, c'est que, dans notre Europe, qui est mon Europe et que j'aime, trop souvent les éléments du marché prévalent par rapport au social. A titre d'exemple: on est actuellement en train d'élaborer une nouvelle directive sur les soins de santé en Europe, basée sur les dispositions du traité qui concernent le marché. Une directive très importante, qui devrait assurer l'accès universel aux soins de qualité. Mais aussi longtemps qu'il n'est pas certain que le financement se fera de façon solidaire, l'accès universel aux soins ne pourra pas être garanti. Dans le domaine des services d'intérêt général, dans le domaine de la santé, nous devons changer d'angle de vue. Ce sont des secteurs éminemment importants où les aspects sociaux doivent aller de pair avec les règles du marché. Il faut changer les mentalités qui, en cas de concours, conduisent à ce que le marché impose chaque fois ses règles au social. Ce n'est pas transposable, il faut que nous mettions l'accent sur un partenariat équitable. Oui, les services sociaux sont bien des services, mais ils doivent obéir à des objectifs bien plus ambitieux que les services marchands : je ne citerais que les principes de l'accès universel sans distinction de revenu, de la solidarité, de la qualité.

Face aux différentes pressions, les pays à forte tradition sociale doivent défendre les valeurs de nos systèmes sociaux avec des arguments pertinents. Nos nouveaux partenaires, qui de par leur histoire ne défendent pas nécessairement les systèmes traditionnels et qui sont en train de construire de nouveaux systèmes, ont parfois, faute de moyens, simplement et exclusivement recours aux règles du marché. J'ai bien peur que les deux systèmes risquent de s'affronter à la longue. Je crois foncièrement que si

nous voulons une Europe construite sur la solidarité, nous devons essayer de convaincre nos nouveaux partenaires avec nos arguments. Nous devons mieux communiquer avec les nouveaux pays de l'Union Européenne au sujet des enjeux de la construction de l'Europe sociale, non pas dans un esprit d'aide antique mais dans un esprit de partenariat. Il ne faut jamais oublier que dans tous les pays, aussi bien dans les anciens que dans les nouveaux pays membres, l'orientation de nos systèmes de sécurité sociale se trouve à un croisement des chemins. Si nous faisons le mauvais choix, si nous prenons la mauvaise direction, et vous le savez mieux que moi en tant qu'experts, redresser la barre sera beaucoup plus difficile que d'essayer de maintenir la bonne direction dès le début.

Pour conclure, je veux dire d'une manière très plastique, nos systèmes de sécurité sociale sont confrontés à des défis très importants. Personnellement, je suis d'avis qu'il faut affronter ces défis d'une manière offensive car il ne faut pas capituler. Faisons les réformes d'une manière sereine, la tête froide et la main tranquille. Faisons-les dans un esprit d'adaptation au moyen d'un processus d'information, d'explication et de conviction. Evitons de lancer des menaces qui ne peuvent conduire qu'à des réactions de rejet. Au contraire, essayons de fédérer le plus grand nombre autour de nos idées dans le but de sauver ce modèle merveilleux, qu'est le système solidaire de la sécurité sociale.

Je vous remercie.

## **INTRODUCTION: POLITICAL STAKES AND CHALLENGES**

*Mr Chairman of esip, dear Mr Chairman of aloss, Ladies and Gentlemen,*

*First of all, I wish to welcome you to Luxembourg. May I say that I feel at home among you here because I believe that we defend common goals. And following this course, it is in our best interests to consult with one another to face other groups that pursue goals and interests that are different to ours.*

*Yes indeed, social security faces many threats; yes, the issue of sustainable financing of social security is raised; and yes, defending social security is a question that requires answers.*

*Yes again, aging European populations are causing difficulties to the financing of social security; yes, public finances of European Union Member States are faced with a quest for balance; and yes, the issue of social security contributions chargeable to companies and to individuals cannot be neglected.*

*Yes finally, there are arguments in favour of initiating or continuing the process of reform of social security.*

*So yes to reforms, yes to the necessary adaptations to social security, but no to any attempt or project aimed at dismantling social security. Because for many indeed, reforming social security means reducing benefits and questioning existing systems. On the pretext of attributing more responsibility to acting parties, excessive privatisation is emphasised, accompanied by pressure and threats against traditional social security systems.*

*We are all very well aware of lamentations regarding the exaggerated cost of social security. We also know of proposed 'miracle' solutions to save social security. All over Europe, the same old story is heard about the excessive cost of social security. But what is missing in this debate is the acknowledgement of the fact that social security does not only come at a cost, but that it also generates a gain.*

*A social security system that is financed jointly and offers quality benefits, available to all, unrelated to income, which is of particular importance with regards to health and to social benefits in general, is the vital foundation for social cohesion.*

*Social security or the security of social benefits is the guarantor of quality of life and constitutes an undeniable gain. In terms of economic features, a more or*

less generous social security contributes to maintaining a more or less important purchasing power in favour of households, leading to positive results for the national economy. Furthermore, development of social security is very often related to the creation of jobs, which also contributes to economic growth. As evidence, we can mention the creation and development of care networks as a result of the introduction of the dependence insurance in Luxembourg. This new field of social security, financed jointly according to the financial ability of insured individuals, has meant the creation of thousands of quality jobs and, by means of these jobs, has produced outstanding benefits in favour of dependant individuals. All these elements of gain seem to have gone ignored and the only feeling that lingers relates to the cost of social security.

There does exist a cost for the State, for companies and for insured individuals. This cost can be easily quantified, whereas by contrast, the value of the gains is hardly measurable. My appeal is aimed at changing our attitude and at ceasing considering exclusively the cost of social security through the eyes of an accountant. There exist hundreds of surveys on the need to reduce the cost of social security. Conversely, those that deal with the assessment of the gains generated by social security are hard to come by. This situation is deplorable. Quite fortunately though, we have amongst us today, experts who have researched the question and I hope that their contribution will enable us to find the means to objectivise and broaden the discussion.

I would not deny the existence of problems relating to the financing of social security. But please, let us not choose the way of least resistance, which is to reduce the level of legal benefits and to resort to private systems as a way of achieving compensation. In other words, we can definitely make the needed reforms within our systems while not selling them off in favour of external systems.

As an example, the dependence insurance in Luxembourg, is, as far as the scope and the level of cover are concerned, an extremely generous system. At the outset, the State was committed to fund a significant part of its costs. In the face of difficulties in achieving a balance of public finances, the State was recently to make a choice, either to reduce the level of benefits or to raise contributions of insured individuals into financing. The choice was made to limit State participation and, in return, to raise deductions charged to insured individuals. This was not an insignificant increase. Well, individuals accepted this change without any great display of protest and dissatisfaction. Insured individuals accepted increased contributions, shared jointly, in order to continue enjoying the right to a high level of benefits.

Another choice could definitely have been made; benefits could have been reduced and individuals told to obtain personal cover from private insurances as a compensation for the reduction in the level of legal benefits. But this was not done. I chose this example to illustrate that reforms can very well be achieved within existing systems without denaturing them. Systems can

*definitely be adapted while not being questioned and without the need for their replacement by exterior systems. Moreover it cannot be known whether such new systems will not create new problems, far more significant than current ones. And faced with new problems and in the absence of any form of solidarity, the weaker will ineluctably have to resort to the duty of assistance of the State.*

*So I come to my message. I note that, in this Europe, my Europe, the one I love, market elements far too often precede social ones. By way of example: a new directive on healthcare in Europe, one that is based on the treaty that concerns the market, is in the process of being drafted; a highly significant directive, that should guarantee universal access to quality care. However, as long as financing is not sure to be achieved jointly universal access to care cannot be guaranteed. In the fields of general benefits and of healthcare, we have to change our point of view. These are eminently significant areas where social aspects have to be on par with market rules. Mentalities, which in case of conflict, lead the market to impose its rules invariably, have to change. These are not transposable, a fair partnership has to be emphasised. Social services are indeed services but they should relate to far more ambitious goals than commercial services: I will only mention the principles of universal access irrespective of income, solidarity and quality.*

*In the face of various pressures, countries with strong social traditions have to defend the values of our social systems using relevant arguments. Our new partners who, due to their history, do not necessarily defend traditional systems and who are in the process of building new systems, sometimes for lack of resources, simply and exclusively resort to market rules. I fear that the two systems might eventually clash. It is my firm belief that if we want Europe to be built on solidarity, we have to try to convince our new partners with our arguments. We must improve in our communication with new countries in the European Union on the stakes of building a social Europe, not in a spirit of antiquated help but in a spirit of partnership. It should never be forgotten that, both in older Member States as well as in newer ones, the orientation of our social security systems is at a junction. If we choose poorly, if we take the wrong direction, and as experts, you know it far better than I do, rectifying will be far more challenging than trying to maintain the right course from the outset.*

*In conclusion, I want to say in a very plastic way that our social security systems have to face significant challenges. I personally believe that these challenges should be approached offensively and that we should not give up. Let us proceed to reforms in a serene, calm and peaceful manner. Let us achieve these in a spirit of adaptation by means of a process of information, explanation and conviction. Let us avoid raising threats that will only lead to rejection. On the contrary, let us try to federate the greater number around our ideas in order to save this wonderful model, the jointly financed social security system.*

*Thank you.*

**Georg FISCHER**

*Commission européenne,  
DG EMPL*



## **FINANCING OF SOCIAL SECURITY<sup>1)</sup>**

Minister, President, Ladies and Gentlemen

It is interesting that ESIP chose this topic in 2008. The Social Protection Committee - in which Member States and the Commission work together to review social protection and social inclusion policies - has asked the Commission to prepare an analysis of the financing of social protection for the 2008 Joint Social Protection and Social Inclusion Report. Furthermore the MISSOC system has also produced a report on the regulatory changes to the financing of social protection. The reason for this increased interest may be that the policy work on social protection is now looking more and more at the links between social protection policies, expenditures and finance mechanisms.

To begin my presentation I will describe how social protection expenditure has developed and what we know about their impact, secondly how they are financed, then report on the recent evolution of such systems. I will conclude with policy links between social protection financing and the EU policies for growth, employment and social cohesion - the Lisbon Strategy.

Within the European Union competencies, the financing of social protection is not particularly prominent. Social protection as such is basically a Member State competency. There are a couple of areas in which the European Union has a significant role: the most important and the most direct role, being the Coordination of Social Security, which deals with benefits, entitlements and accumulation of rights where workers take up employment across borders.

Secondly, in the framework of the Lisbon strategy the EU has established policy processes in which Member States and the Commission coordinate their efforts in the areas of economic, employment and social policy. Moreover, there is the EU wide coordination of fiscal policies central to the stability and growth pact. In all of these policy processes one has to look at social protection for a number of reasons. Firstly, social protection constitutes a very important dimension of public finances. Secondly, social

---

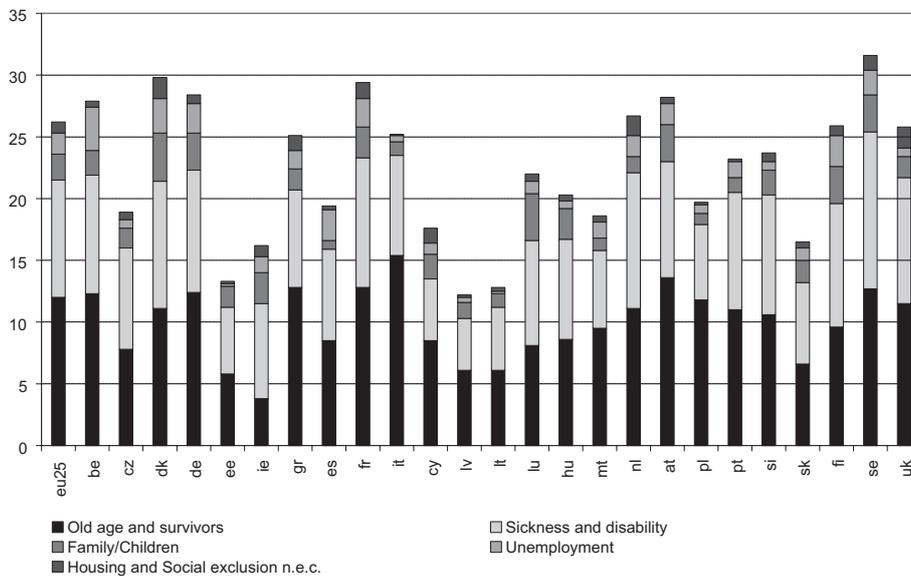
1) *L'orateur s'est exprimé en anglais. Cependant, comme il n'y avait pas de service d'interprétation, les organisateurs ont décidé de publier ci-après aussi une traduction vers le français afin de permettre une relecture aisée.*

protection has a strong impact and a strong relationship with employment and the functioning of labour markets. And, thirdly, how can one speak about social inclusion and social cohesion without looking at social protection, the key instrument societies have to ensure that people who need support can live decently and with sufficient income.

### Social Protection expenditure: structure and trends

Social protection expenditure has different components, the two most important of course are pensions and health, sickness and disability benefits. Other components consist of unemployment insurance, family benefits and support for children. But, as pointed out in the background material the resources Member States devote to social protection differ widely. A European average of 25% of annual GDP that is spent on social protection is not particularly revealing as few countries actually have an expenditure of 25%. A number of countries spend more than 25%, the Nordic countries, Germany, France, the Netherlands, Austria, Belgium. And then we have a number of countries, notably the new Member States, which spend substantially less. But also among the new Member States there are wide differences. The Baltic countries spending least whilst Hungary, Slovenia and the Czech Republic spend substantially more. (Graph 1)

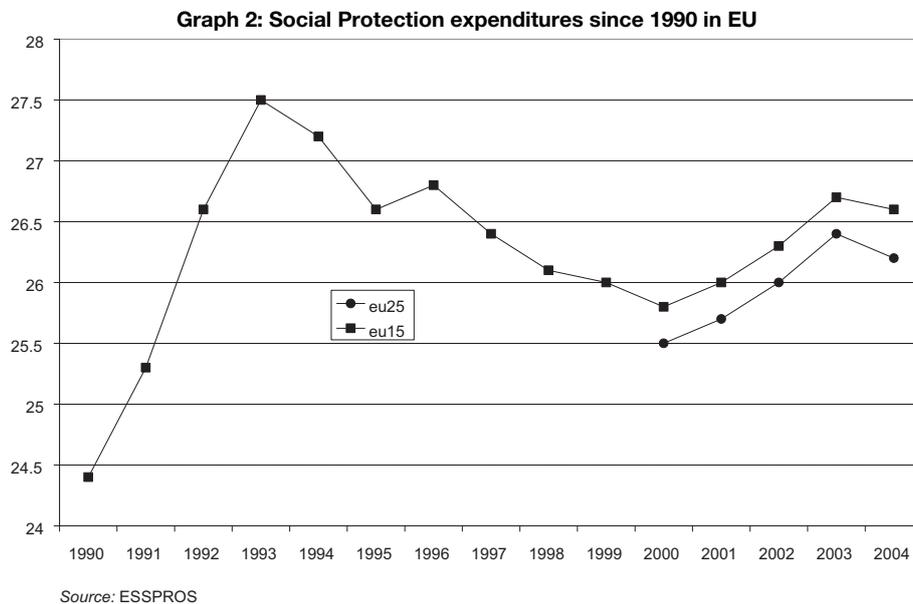
Graph 1: Level and structure of Social protection expenditures, % GDP (2004)



Source: ESSPROS

Let me now turn to long-term trends found within social protection systems. We hear often about social protection absorbing an ever rising share of our national products. This is, as already said by Minister Bartolomei not correct.

Social protection expenditures as a share of GDP (Graph 2) have not increased since the early 1990s., in fact they are on a moderately declining trend, interrupted by a cyclical increase in the early 2000s when economic growth slowed down very substantially and unemployment increased. Social protection as an average in the EU reached a high water mark of 27.5% in 1992, a year which saw an extremely sharp recession as those who are old enough might still remember here. The increase in expenditure in a situation of low growth is not a bad thing per se. This anti-cyclical dimension of social protection helps to smooth economic development - known as an automatic stabiliser - which the Minister has referred to it. But since then, social protection seems to be on a moderately declining trend with no evidence to support the myth that social protection is an ever growing burden to European economies.

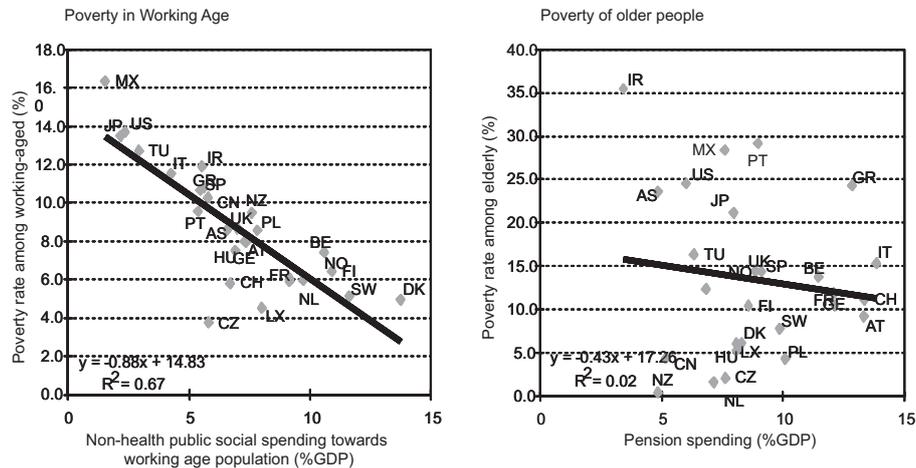


### **Protection against poverty and provision for major population groups**

As the main function of social protection is to ensure income protection, one should initially assess whether social protection systems fulfil this objective adequately. The following graphs (Graph 3) look deceptively complicated. One relates social protection expenditures for people of working age to the poverty rates of people of working age. There is indeed a strong link at least in a cross country perspective: the more a country spends on social protection for people in working age, the lower are poverty rates for this group. That does not mean that every Euro spent on social protection is efficiently spent. On the right side there is pension spending and pensioners poverty. There is also a relationship but it is far less strong than for people in

working age. Is this a surprise? In principle not, as public pensions systems also have other functions than reducing poverty. In most countries public pension systems redistribute income over time from working age to old age and there are strong arguments that public systems can offer this function at least as efficiently as private systems if not more so. Furthermore there are strong arguments that public intervention in this field is needed as many people might not see the need for making provisions for old age or, even if they wished to do so they would not be offered an appropriate pension plan or have the ability to make appropriate choices of what would be a suitable plan for saving for their retirement. When faced with decisions that will only impact on an individual in the distant future it is difficult if not impossible for individuals to choose correctly. Nevertheless public pension do have an important poverty reduction function.

**Graph 3: Relative Poverty and Social Expenditures**



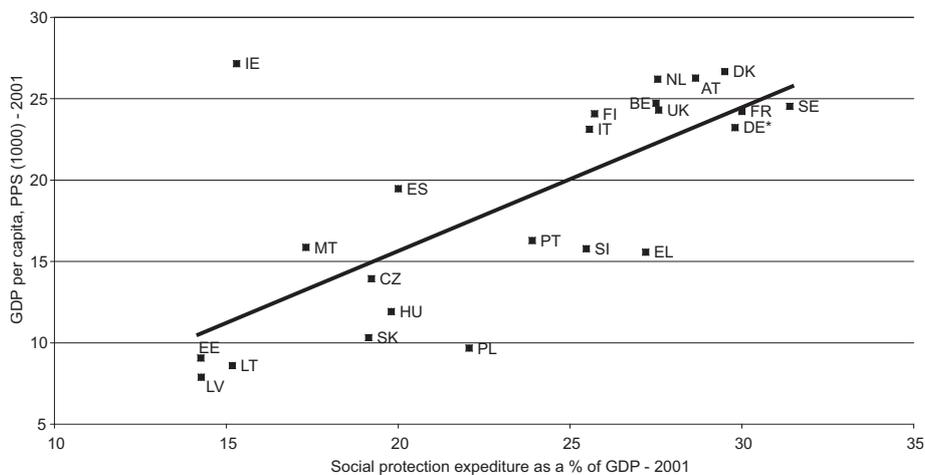
Source: OECD Social Expenditure database and data from the OECD income distribution questionnaire

### Social protection a burden to the economy?

Let me come back to the question as to whether social protection is a burden to the economy - as we have seen it is clearly not a growing burden - but expenditure may still be considered too high. Prima facie evidence does not support this hypothesis either. In general we find that countries with a higher GDP per capita also spend more on social protection (Graph 4) which does not suggest a negative relationship between social protection expenditures and the income level of an economy. This is also the case for employment statistics: in a cross country comparison, analysis shows that higher levels of expenditure on social protection as a share of GDP go together with higher rates of employment (Graph 5) This, one can interpret in two ways: only

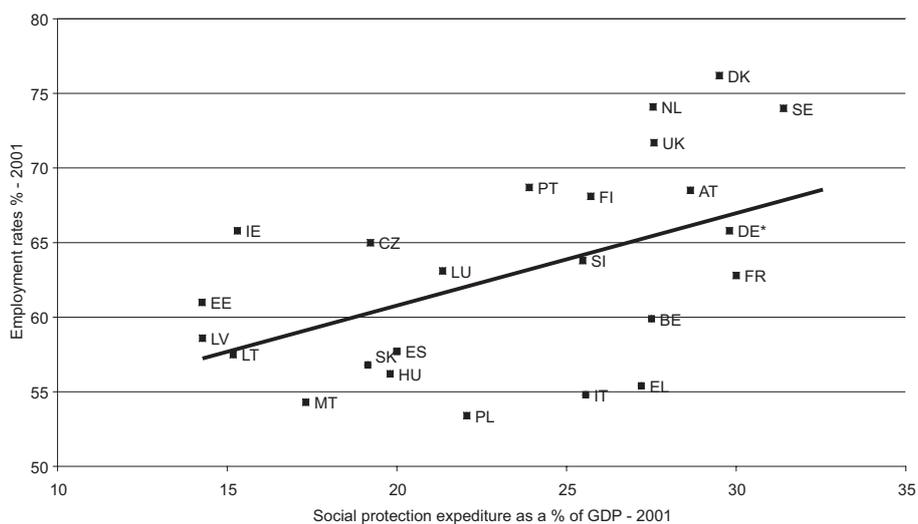
countries which have higher levels of employment can afford higher social protection expenditure because social protection is essentially financed by taxes on employment; or, that higher levels of social protection make it easier for people to enter the labour market. One could imagine that having the security of social protection people are more likely to accept jobs with a lower level of security, notably if they are required to relocate or make some form of personal investment in order to take a new job I will come back to this towards the end of my lecture when I discuss flexicurity.

**Graph 4a: Social Protection Expenditure and GDP per capita (2001)**

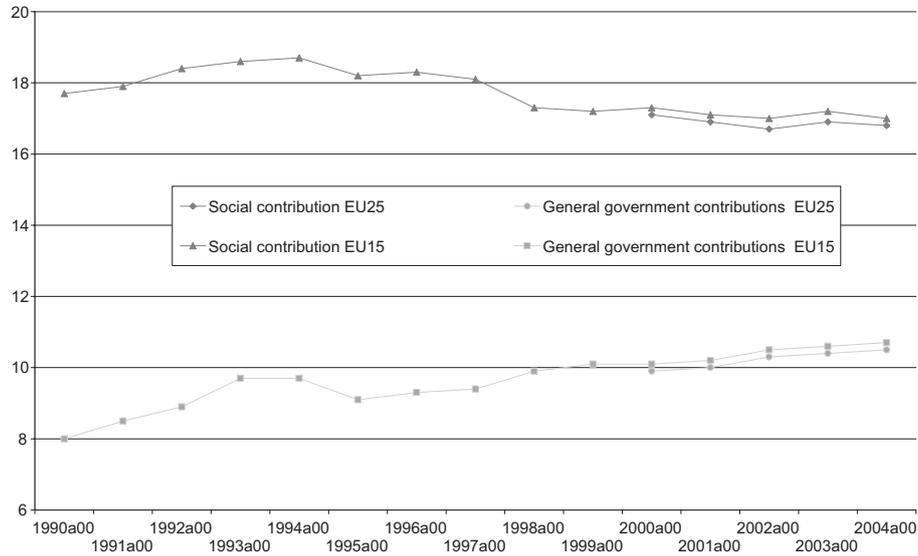


\* Luxembourg is not shown in the Chart given its status as an outlier.  
Data for Cyprus are not available.  
Source: Eurostat - New Cronos databank and ESSPROS.

**Graph 4b: Social Protection Expenditure and Employment**



Graph 5: Evolution of structure of financing in EU (1990-2004)



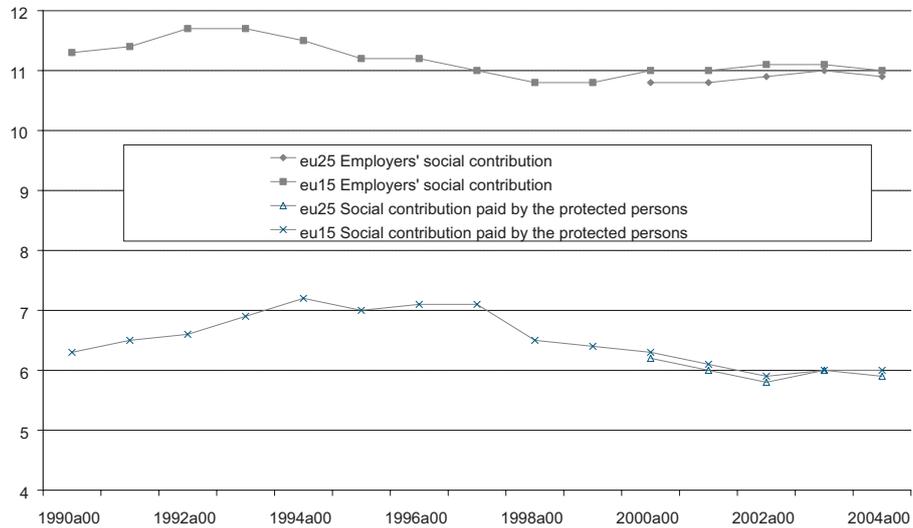
Source: ESSPROS

### Financing of social protection: structure and trends

I will now move to the financing of social protection. Many people think that social protection is increasingly financed by taxes on labour and less and less by the general budget. The rationale for this would be that globalisation and growing intra-EU competition reduces the scope for national policy to tax sources other than labour, (most notably capital). While it is correct that in most Member States labour is by far the most important source of financing for social protection, medium trends over the last 15-20 years show a shift away from social security contributions on employment towards contributions from the general budget (Graph 6).

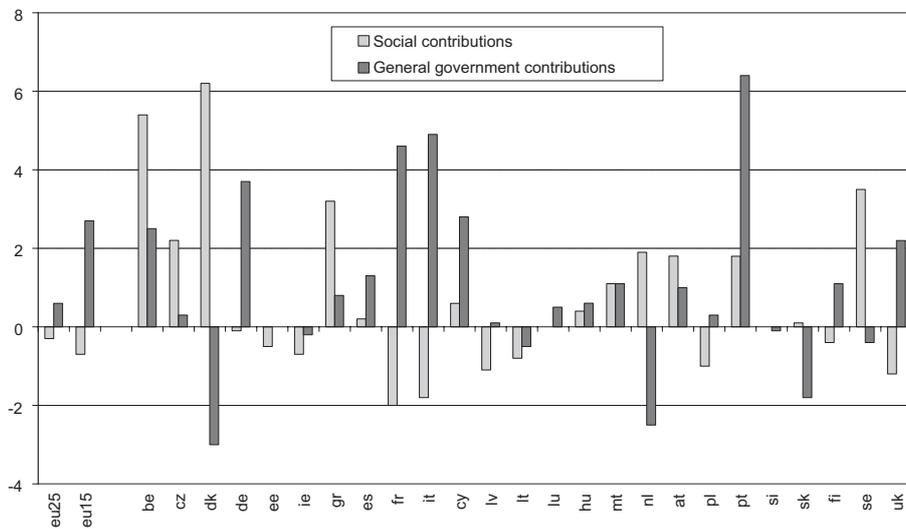
This shift translates to a decline of the share of contributions of employers and employees - though the decline was sharper with regards to employees (Graph 7).

Graph 6: Employee and employer contributions



Source: ESSPROS

Graph 7: Changes in financing structure, shares of social contributions and general government contributions as pp of GDP



Source: ESSPROS

Note: data for 1990-2004, except EU25, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL and SI 2000-2004; CZ and SK 1995-2005

Secondly of course, if expenditures are not paid for by employers and employees they still need to be financed. It is therefore important to identify more clearly what elements of the general budget are now being directed towards social security expenditure. While it is difficult to pin-point exact trends - it can be said that most of the revenue comes from taxes, and most of them are (contrary to social security contributions) not earmarked in regard to their use. Changes in the tax structure in general might help clarify the picture somewhat and what one finds is a slight increase in capital taxation as well as a slight increase in consumption taxation. In terms of their redistributive impact these two forms of taxation have completely opposite effects. Capital taxes are among the most progressive and consumption taxes are among the most regressive. However, it suggests that public policies still have some leverage to use general taxation for financing social protection.

#### **Trends in different Member States: convergence?**

Moreover, it is worth considering how the structure of social security financing is changing in different Member States (Graph 8). We have observed that in those countries where social security expenditure has traditionally been funded by a high share taken from general government financing, contributions from employment seem to be increasing. In those countries where the share of employment contributions has been traditionally high the general government budget can be seen to be playing an increasing role. One could interpret this as a trend towards convergence between the Member States. This is true for the classical big "Bismarckian type" social protection systems in continental Europe such as France and Germany, where the share of labour contributions is declining and the contribution of general government is markedly increasing. The corollary to this can be found in the Nordic countries and the Netherlands where the labour contribution share is now on the increase. The changes identified in the share of employer and employee contributions, (notably in the big continental European Member States) were closely linked to expectations of decision-makers that this would improve employment rates - of particular importance in Germany and France with stubbornly high unemployment. While opinions might differ how much these reductions contributed to the improving labour markets in these two countries it is true that they were able to effectively reduce the significance of labour as the source for the financing of social protection leading to an increase in general budget subsidies. So again public policy seems to do better than many may assume.

#### **Labour taxation and employment**

The question whether taxes on labour inhibit employment is an issue closely related to the Lisbon agenda and its strong emphasis on employment growth as an important route to both economic growth and social inclusion. The evidence of the veracity of this hypothesis is not surprisingly, somewhat

unclear, as isolating the impact of one factor among many is always complex. What we do know is that it is not so much the level of contributions as such, but the reduction of the contribution levels from a high base are most likely to help employment. This comes basically from OECD studies which contain a second much clearer message. Reductions in contributions might have a far stronger positive effect on employment if targeted to the type of labour which is probably more responsive to labour costs - lower-skilled labour and inexperienced workers. While this is a reassuring message one should not forget that alternative means of financing will also have an impact on employment leading us back to the question discussed before as to how the declining share of social security contributions is financed?

Let me come to a second issue closely related to employment and growth: could different methods of financing have an impact on employment creation or productivity? Summarising what Member States set out in the National Reports and what the literature suggests I propose to look at the following situations:

**Rules on contributions - incentives for work or rationale resource use**

Heavily taxing labour income might lead to a situation in which work does not pay any longer (or does not pay enough - given that there are also costs associated to work). This situation must be avoided, but there is a second aspect we should not underestimate. People could be engaged in work, but outside of the official economy. Can the way how social protection is financed have an impact? I think the answer is clearly yes. It is important that additional contributions lead to higher benefits. So individuals benefit from stronger work efforts not only through higher wages but also in future from higher pensions. Of course not all benefits can rise with increasing contributions - health insurance provides for a contingency so one can not design it in a way that care is improved with higher contributions.

But for other social security systems it is worth structuring the financing in a way that sends a clear message that greater efforts also lead to better benefits - for example pension systems need to offer clear incentives for working more and longer. However, even in health and notably work injury situations, incentives can play a role. Why should health insurance contributions be totally independent from the readiness to use preventive care? Why should employers contribution rates be independent from their efforts to prevent accidents at work and the reduction of occupational diseases? This is one example that demonstrates that incentives are not only about employees but also about employers. Should pension insurance contributions paid by employers be totally independent from an employers readiness to lay off people or how often they make of early retirement schemes?

Incentives do matter for individual workers and employers but more generally systems can also provide a framework for better employment practises.

However the readiness of individuals or employers to contribute to any system depends on the perception of how that system functions. If the systems lack credibility, people will try to avoid making contributions, even if contribution levels are not very high by comparative standards. In another country, where the social protection system is well accepted, and the trust in the social protection is high, much higher levels of contribution may well be accepted. This might explain also why the level of the black economy and contribution avoidance is not very strongly correlated with overall expenditures or with contribution levels.

These considerations are very important and they suggest that people who work must be better off than if they don't and that additional efforts to increase contribution levels must also lead to higher benefits. However, there is a limit to all of this and this is the question of solidarity. While it is not an expression of solidarity if those who contribute more do not see themselves better off, everybody must have access to social protection and this will inevitably lead to some modifications of the equivalence between contribution and the benefits one can expect.

Let me conclude. First of all, the last 20 years show that social protection has not turned into an uncontrollable burden to our economies. In fact, as the EU economies have recovered, expenditures have been on a moderately declining trend (with wide variations between countries). The structure of financing social protection has changed in line with the policy wisdom of the 1990s resulting in a reduction of labour taxation and an increase in other financing sources in those countries where the share of labour taxation was high. Nevertheless employee-employer contributions remain - in the vast majority of countries - the main source of financing of social protection. Well designed contribution based social protection systems can promote employment, well being and encourage productivity. But let us not forget the broader social and economic context in which all this happens and the solidarity principle on which all social protection is based.

**FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE:  
LE POINT DE VUE  
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

*M. le Ministre, M. le Président, Mesdames et Messieurs,*

*Il est intéressant que l'ESIP ait choisi ce thème en 2008. Le Comité pour la Protection Sociale - au sein duquel les Etats membres et la Commission travaillent ensemble pour examiner les politiques de protection sociale et d'inclusion sociale - a demandé à la Commission de rédiger une analyse du financement de la protection sociale pour le Rapport de la Protection Sociale Solidaire et de l'Inclusion Sociale de 2008. En outre, le système MISSOC a également produit un rapport sur les changements réglementaires au financement de la protection sociale. La raison de cet intérêt prononcé peut être dû au fait que les travaux de politique de protection sociale examinent de plus en plus les liens entre les politiques et les dépenses de protection sociale et les mécanismes de financement.*

*En guise d'introduction à ma présentation, je décrirai comment les dépenses de protection sociale se sont développées ainsi que les leçons tirées de leur impact, ensuite leur financement, et enfin je présenterai un rapport sur les évolutions récentes de ces systèmes. Je conclurai par les liens entre les politiques de financement de la protection sociale et les politiques d'accroissement, d'emploi et de cohésion sociale de l'UE - la Stratégie de Lisbonne.*

*Le financement de la protection sociale ne tient pas une place particulièrement éminente au sein des compétences de l'Union européenne. La protection sociale en tant que telle est en fait du ressort des compétences des Etats membres. Il existe cependant quelques domaines dans lesquels l'Union européenne joue un rôle important: le rôle le plus important et le plus direct étant la Coordination de la Sécurité Sociale, qui s'occupe des prestations, des allocations et de l'accumulation des droits lorsqu'un salarié prend un emploi en dehors de ses frontières.*

*Deuxièmement, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, l'UE a mis en place des processus grâce auxquels les Etats membres et la Commission coordonnent leurs efforts dans les domaines de politique économique, d'emploi et de politique social. En outre, il existe au sein de l'UE une large*

coordination des politiques fiscales, qui est un fondement du pacte de stabilité et de croissance. Dans tous ces processus politiques, il faut s'intéresser à la protection sociale pour des raisons multiples. Tout d'abord, la protection sociale constitue une dimension très importante des finances publiques. Deuxièmement, la protection sociale a un impact profond et une relation intime avec l'emploi et le fonctionnement du marché du travail. Enfin, troisièmement, comment pourrait-on parler d'inclusion sociale et de cohésion sociale sans s'intéresser à la protection sociale, l'instrument clé que possède la société pour garantir aux personnes dans le besoin l'accès à un niveau de vie décent et à un revenu suffisant.

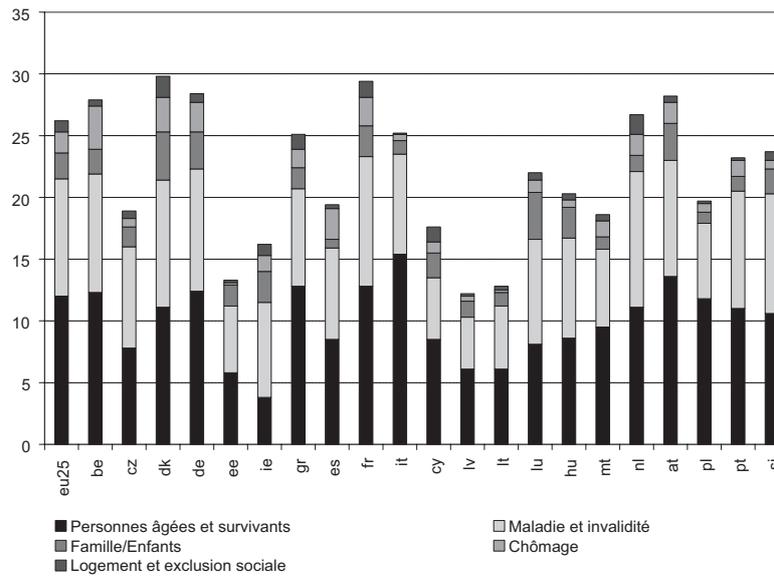
### **Dépenses de Protection sociale: structure et tendance**

Les dépenses de protection sociale se composent de différents éléments, dont les deux plus importants sont les prestations de pension et de santé, de maladie et d'invalidité. Les autres parties la composant, sont l'assurance chômage, les allocation familiales et le soutien parental. Cependant, ainsi que le montrent les renseignements en arrière-plan, les ressources que les Etats membres affectent à la protection sociale diffèrent largement. Une moyenne européenne de 25% de PIB annuel dépensé aux fins de protection sociale n'est pas particulièrement révélatrice, étant donné que seul un petit nombre de pays y dépensent réellement 25%. Un certain nombre de pays ont des dépenses dépassant les 25%, les pays nordiques, l'Allemagne, la France, les Pays Bas, l'Autriche et la Belgique. Ensuite nous avons un nombre de pays, et notamment les nouveaux Etats membres, qui ont des dépenses considérablement inférieures. Toutefois, même parmi ces nouveaux Etats membres, il existe des disparités notoires. Les pays baltes ayant les dépenses les plus basses alors que la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque ont des dépenses considérablement supérieures (Graphique n° 1).

Passons maintenant aux tendances de long terme observées au sein des systèmes de protection sociale. Nous entendons souvent parler de la protection sociale absorbant une partie en constante augmentation des produits nationaux. Ce constat n'est, comme l'a déjà établi le Ministre Bartolomei, pas exact. Les dépenses de protection sociale n'ont, proportionnellement au PIB, pas augmenté depuis le début des années 1990 (Graphique n° 2). Elles sont en fait en léger déclin, une tendance qui fut interrompue par une augmentation cyclique au début des années 2000, lorsque la croissance économique a ralenti de manière considérable et que le chômage a progressé. La protection sociale a connu, en moyenne en UE, un maximum de 27,5% en 1992, une année au cours de laquelle on a observé une récession extrêmement aigüe dont ceux qui sont suffisamment âgés se souviendront probablement. Une augmentation des dépenses en période de croissance faible n'est pas, en elle-même, mauvaise. La dimension anti-cyclique de la protection sociale permet un développement économique stable - connue comme un stabilisateur automatique - à laquelle le Ministre a fait allusion. Cependant, depuis lors, la protection sociale semble suivre une

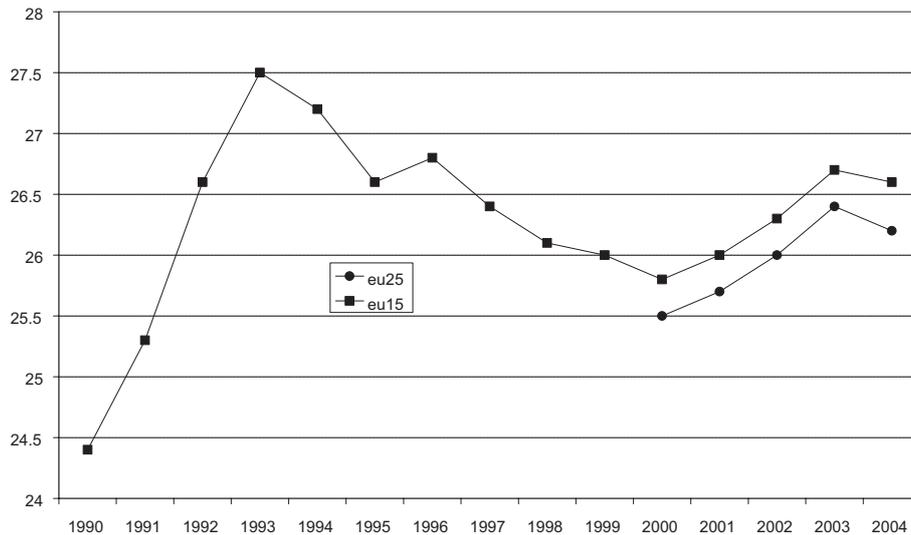
courbe légèrement descendante, ce qui vient contrecarrer le mythe selon lequel la protection sociale est une charge de plus en plus lourde qui pèse sur les économies européennes.

**Graphique 1: Niveau et structure des dépenses de sécurité sociale, en % du PIB (2004)**



Source: SESPROS

**Graphique 2: Dépenses de protection sociale depuis 1990 dans l'UE**

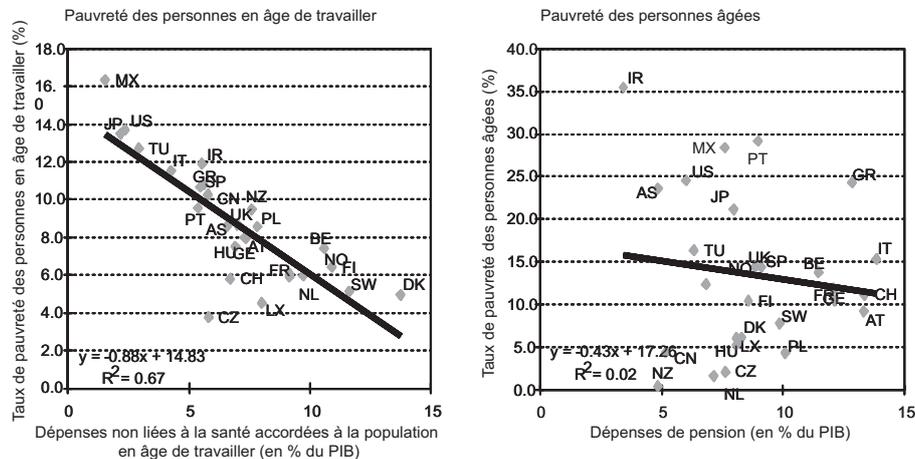


Source: SESPROS

**La protection contre la pauvreté et les dispositions pour les principaux groupes de populations**

La fonction principale de la protection sociale étant d'assurer une protection des revenus, on devrait au départ, évaluer la capacité qu'ont les systèmes de protection sociale d'atteindre cet objectif de manière adéquate. Les graphiques suivants (Graphique n° 3) peuvent paraître complexes à première vue. On fait le lien entre les dépenses de protection sociale pour les personnes en âge de travailler et les taux de pauvreté des personnes en âge de travailler. Il existe en effet, un lien puissant au moins d'une perspective intérieure à un pays: plus les dépenses de protection sociale d'un pays pour sa population en âge de travailler sont élevées, plus les taux de pauvreté de cette population seront bas. Cela ne signifie pas que chaque euro dépensé à la protection social est dépensé de manière efficace. Du côté droit, nous trouvons les dépenses de pension et la pauvreté des retraités. Il existe également un lien mais celui-ci est bien moins évident que dans le cas des populations en âge de travailler. Est-ce surprenant? En principe non, puisque les systèmes de pension publique possèdent des fonctions supplémentaires à celle de réduire la pauvreté. Dans la majorité des pays, les systèmes de pension publique redistribuent les revenus au cours du temps, de l'âge de travail à la vieillesse et des preuves indiscutables démontrent que les systèmes publics sont en mesure de fournir ce service de manière au moins aussi efficace que les systèmes privés, sinon au-delà. En outre, il existe des arguments puissants démontrant qu'une intervention publique dans ce domaine est souhaitable, étant donné qu'une partie de la population ne perçoit peut-être pas la nécessité de prévoir pour sa vieillesse et, même si ces personnes le désiraient, elles ne seraient pas exposées à un choix de plans de pension appropriés ou bien ne seraient pas capables de faire le choix approprié du plan d'épargne pension le mieux adapté. Face à des décisions qui n'auront des conséquences que dans un avenir lointain, il peut s'avérer difficile sinon impossible de faire un choix convenable. Toutefois, le système de pension publique possède une fonction majeure de réduction de la pauvreté.

Graphique 3: Pauvreté relative et dépenses sociales

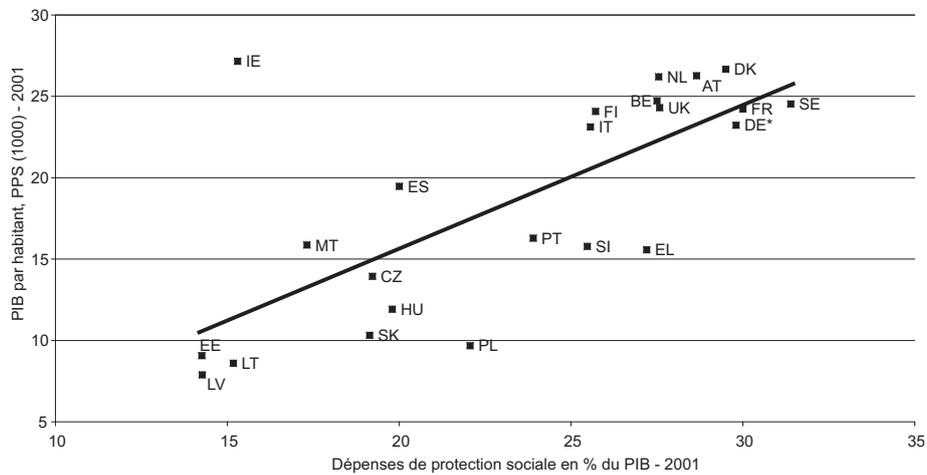


Source: OCDE Base de données sur les dépenses sociales et statistiques de questionnaires OCDE sur la distribution du revenu.

### La protection sociale - un poids à l'économie?

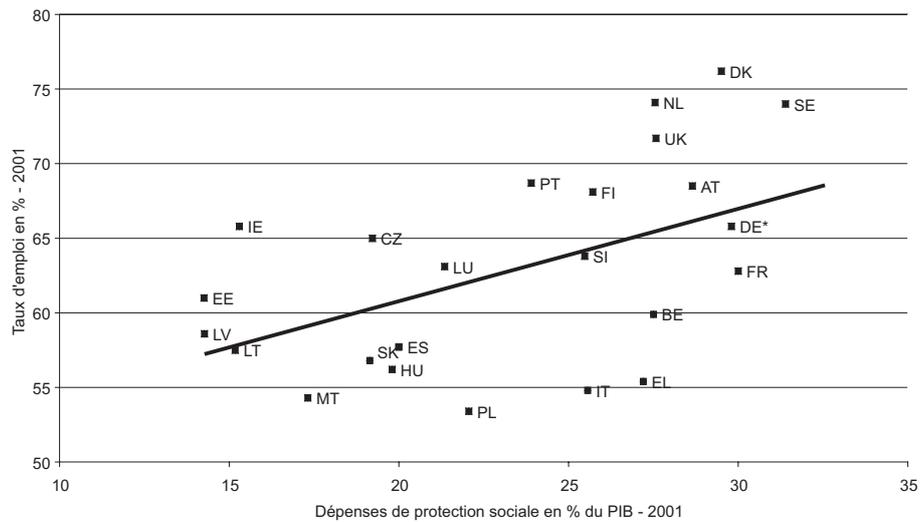
Permettez-moi de revenir à la question du poids que serait la protection sociale sur l'économie - et comme nous l'avons démontré, il ne s'agit pas d'une charge croissante - les dépenses peuvent cependant être considérées comme trop élevées. A première vue, il n'existe pas plus de preuve soutenant cette thèse. Nous trouvons que, en règle générale, les pays au PIB le plus élevé par habitant ont également des dépenses de protection sociale plus élevées (Graphique n° 4), ce qui ne suggère pas une relation négative entre les dépenses de protection sociale et le niveau des revenus dans une économie. Il en va de même pour les statistiques de l'emploi: une analyse comparative intérieure à un pays démontre que des niveaux élevés de dépenses de protection sociale en proportion au PIB vont de pair avec des taux d'emploi élevés (Graphique n° 5). Ce constat peut être interprété de deux manières : seuls les pays à taux d'emploi élevé peuvent se permettre des dépenses de protection sociale élevées puisque la protection sociale est essentiellement financée par l'impôt sur le revenu; ou bien, des niveaux de protection sociale élevés rendent l'accès au marché du travail plus facile. On pourrait imaginer qu'avec la sécurité de la protection sociale, des individus seraient plus enclins à accepter des emplois présentant une sécurité inférieure, s'il leur est requis notamment de se délocaliser ou de faire un quelconque investissement personnel afin d'accéder à cet emploi. Je reviendrai sur cet aspect à la fin de ma présentation lorsque je parlerai de la flexicurité.

Graphique 4a: Dépenses de protection sociale et PIB par habitant (2001)

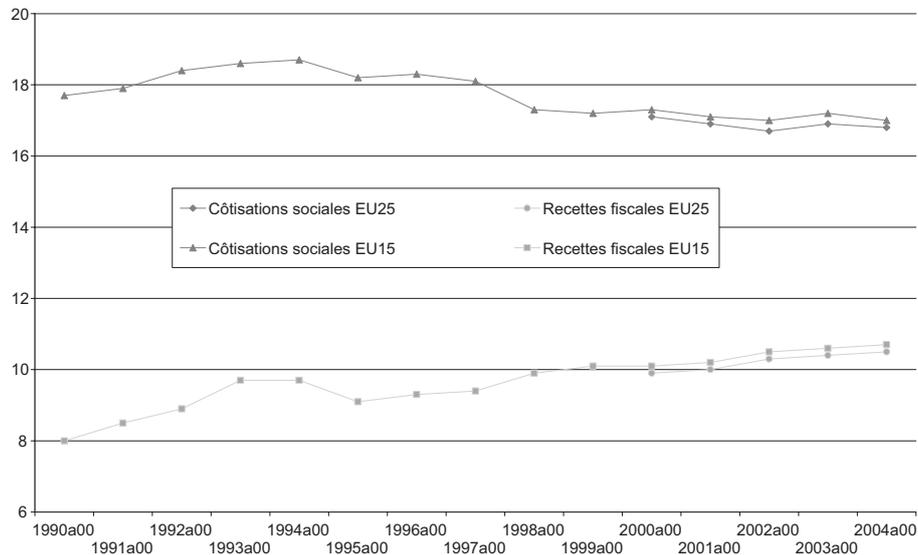


\* Le Luxembourg n'est pas repris dans le graphique étant donné sa situation spécifique.  
Les données sur la Chypre ne sont pas disponibles.  
Source: Eurostat - New Cronos databank et SESPROS.

Graphique 4b: Dépenses de protection sociale et emploi



Graphique 5: Evolution de la structure du financement dans l'UE (1990-2004)



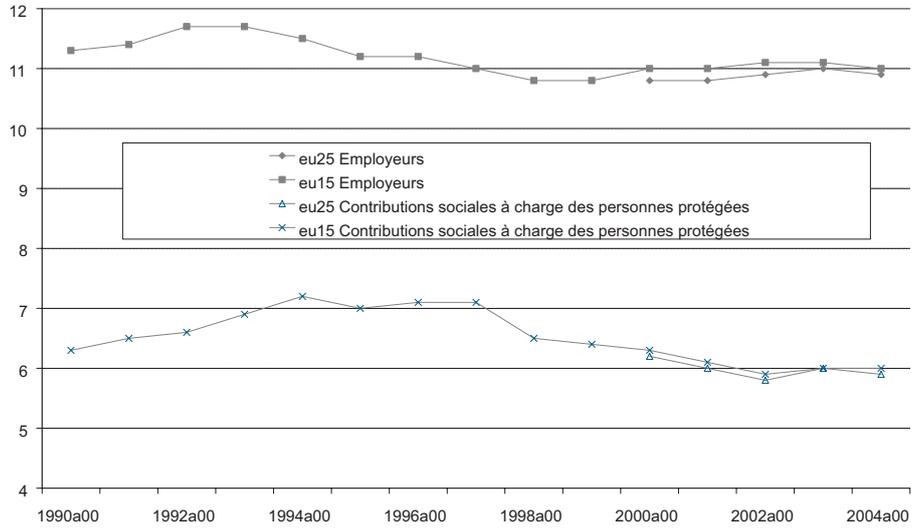
Source: SESPROS

### Le financement de la protection sociale: structure et tendances

J'en viens maintenant au financement de la protection sociale. De nombreuses personnes pensent que le financement de la protection sociale provient de plus en plus des prélèvements sur le revenu et de moins en moins du budget général. On raisonnerait que la mondialisation et une concurrence intra européenne grandissante réduirait l'étendue des politiques nationales de sorte que le revenu fiscal se limiterait à l'impôt sur le revenu (et plus particulièrement, sur les capitaux). Bien qu'il soit exact de dire que, dans la majorité des Etats membres, c'est l'impôt sur le revenu qui est de loin, la source principale du financement de la protection sociale, des tendances moyennes au cours des 15-20 dernières années démontrent un glissement des contributions de sécurité sociale sur le revenu vers des contributions provenant du budget général (Graphique no 6).

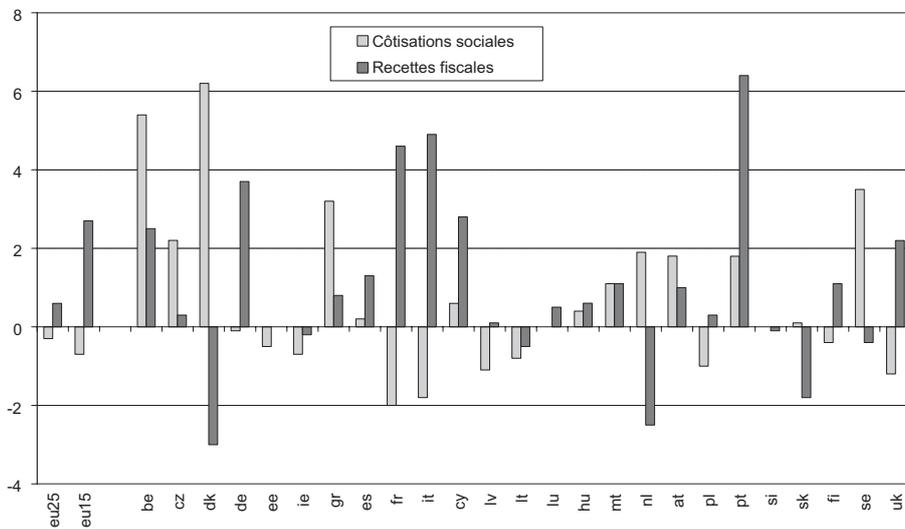
Ce glissement se traduit par une diminution de la part des contributions des employeurs et employés - bien que le déclin soit plus prononcé en faveur des employés (Graphique n° 7).

Graphique 6: Côtisations à charge des employés et des employeurs



Source: SESPROS

Graphique 7: Structure du financement: évolution des cotisations sociales et des recettes fiscales en % du PIB



Source: SESPROS

Note: Données de 1990-2004, exceptés EU25, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL et SI 2000-2004; CZ et SK 1995-2005

*Deuxièmement, si les dépenses ne sont plus couvertes par les employeurs et les employés, elles doivent bien entendu, toujours être financées. Il est de ce fait, indispensable d'identifier plus clairement les éléments du budget général qui sont désormais dirigés vers les dépenses de sécurité sociale. Bien qu'il soit difficile de déterminer exactement les tendances - on peut déclarer que la majorité des revenus proviennent des impôts, et que la majorité d'entre eux (contrairement aux contributions de sécurité sociale) ne sont pas affectés quant à leur utilisation. Des modifications au sein de la structure fiscale générale permettront peut-être d'éclaircir ce point, et on découvre une légère augmentation de l'impôt sur les capitaux ainsi qu'une légère augmentation de la taxe à la consommation. En terme de leur impact sur la redistribution, ces deux formes de taxes ont des conséquences opposées. L'impôt sur les capitaux figure parmi les plus progressifs alors que la taxe à la consommation fait partie des plus régressives. Cependant, cela donne à penser que les politiques publiques conservent une marge de manœuvre dans l'utilisation des charges fiscales générales aux fins de financement de la protection sociale.*

#### **Tendances dans différents Etats membres: convergence?**

*Il est en outre, utile de considérer comment la structure de la sécurité sociale change dans différents Etats membres (Graphique n° 8). Nous avons constaté que dans les pays où les dépenses de sécurité sociale ont traditionnellement été financées dans une large mesure par un financement général du gouvernement, les contributions en provenance de l'emploi semblent être en augmentation. Dans les pays où la part des contributions de l'emploi est traditionnellement élevée, on observe que le budget général du gouvernement joue désormais un rôle de plus en plus important. On pourrait en conclure que cette tendance présente une convergence entre les Etats membres. Ce constat est exact dans le cas des grands systèmes de protection sociale de "type bismarckien" classique en Europe continentale, tel qu'en France et en Allemagne, où la part de contributions de l'emploi est en déclin et les contributions du gouvernement général connaissent une croissance notable. Le corollaire se retrouve dans les pays nordiques ainsi qu'au Pays bas où les contributions de l'emploi sont actuellement en augmentation. Les changements identifiés dans la part des contributions des employeurs et employés (notamment au sein des grands Etats membres de l'Europe continentale) étaient étroitement liés aux attentes des décideurs dans un but d'amélioration du taux d'emploi - cela est particulièrement le cas en Allemagne et en France où le taux de chômage demeure obstinément élevé. Bien que les avis diffèrent quant à la contribution que ces réductions ont apportées à l'amélioration du marché du travail dans ces deux pays, il n'en demeure pas moins vrai que l'importance de l'emploi en tant que source de financement de la protection sociale a été effectivement réduite et cela a mené à une augmentation des subsides du budget général. Ainsi, les*

politiques publiques semblent à nouveau être plus efficaces que beaucoup ne le prétendent.

### **Les charges fiscales et l'emploi**

La question de savoir si les charges fiscales sur l'emploi inhibent l'emploi est une problématique étroitement liée à l'ordre du jour de Lisbonne et à l'accent qui y a été mis sur le moyen important qu'est la croissance de l'emploi pour atteindre une croissance économique ainsi qu'une inclusion sociale. Il n'est pas surprenant que la preuve de la véracité de cette thèse soit peu claire, étant donné qu'il est toujours compliqué d'isoler l'impact d'un seul élément parmi un grand nombre. Ce que nous savons, c'est que pour aider l'emploi, le niveau des contributions en tant que tel est moins déterminant que la réduction des niveaux de contributions à taux élevé. Cette conclusion se fonde principalement sur des études de l'OCDE d'où l'on retire un deuxième message bien plus évident. Des réductions de contributions pourraient avoir un effet positif bien plus significatif sur l'emploi si ces réductions étaient dirigées vers des types d'activités probablement plus sensibles aux coûts de la main-d'œuvre - des emplois à qualifications réduites et des salariés moins expérimentés. Bien que ce message soit rassurant, il ne faudrait pas oublier que des moyens de financement alternatifs auront également une influence sur l'emploi, ce qui nous ramène à la question précédemment envisagée à savoir, comment va-t-on financer ces diminutions de contributions de sécurité sociale?

Permettez-moi d'en venir à une deuxième problématique étroitement liée à l'emploi et à la croissance: des méthodes de financement différentes pourraient-elles avoir un impact sur la création d'emploi et sur la productivité ? En guise de résumé de ce que les Etats membres présentent dans leurs Rapports Nationaux et de ce que la littérature sur cette question suggère, je propose d'examiner les situations suivantes:

### **Les règles de contributions - incitations à l'emploi ou utilisation des ressources de raisonnement**

Une imposition fiscale lourde sur le revenu pourrait conduire à une situation où travailler ne rapporterait plus (ou ne rapporterait pas assez - vu les dépenses qui se rattachent au travail). Il faut éviter cette situation car il existe un deuxième aspect qu'il ne faudrait pas sous-estimer. On pourrait engager des gens mais le faire en dehors de l'économie officielle. Le financement de la protection sociale peut-il avoir un impact? Je pense que la réponse est clairement affirmative. Il est important qu'une augmentation des contributions conduise à des prestations supplémentaires. Ainsi, des individus bénéficient de leurs efforts plus importants au travail, non seulement par des revenus plus élevés mais également à l'avenir, par des pensions de retraite plus élevées. Bien entendu, on ne peut augmenter toutes les prestations par l'augmentation des contributions - l'assurance soin de santé offre un fonds de prévoyance et

*donc, elle ne peut être conçue de manière à fournir des soins améliorés en cas de contributions élevées.*

*Cependant pour les autres systèmes de sécurité sociale, il vaudrait la peine d'en structurer le financement de manière à envoyer un message clair: des efforts plus importants conduiront à de meilleures prestations - par exemple, les systèmes de pension doivent offrir des incitations claires au travail supplémentaire et de plus longue durée. Toutefois, même en cas de bonne santé et en particuliers, en situation d'accident de travail, les incitations peuvent jouer un rôle. Pourquoi les contributions à l'assurance santé devraient-elles être complètement indépendantes de l'empressement à prendre des mesures préventives? Pourquoi les taux de contributions des employeurs devraient-ils être indépendants de leurs efforts à la prévention des accidents de travail et à la réduction des maladies professionnelles? Ce dernier exemple démontre que les incitations ne s'adressent pas uniquement aux employés mais également aux employeurs. Est-ce que les contributions à l'assurance pension payées par les employeurs devraient être complètement indépendantes de l'empressement de l'employeur au licenciement ou à la fréquence de la mise à disposition de plans de retraite anticipée?*

*Les incitations font une différence pour les salariés et les employeurs pris de manière individuelle mais de manière plus générale, les systèmes peuvent également fournir un cadre pour de meilleures pratiques de travail. Cependant l'empressement des individus ou des employeurs à contribuer à tout système dépendra de la perception du fonctionnement de ce système. Si le système manque de crédibilité, on essaiera d'éviter d'avoir à y contribuer, même si les niveaux de contributions ne sont pas comparativement très élevés. Dans un autre pays, où le système de protection sociale est bien accepté, et où la confiance dans ce système est haute, des niveaux de contributions bien plus élevés pourraient très bien être acceptés. Ceci pourrait également expliquer pourquoi le niveau de l'économie noire et de l'évasion des contributions n'est pas en corrélation étroite avec les niveaux de dépenses ou de contributions dans leur ensemble.*

*Ces considérations sont très importantes et elles suggèrent que ceux qui travaillent doivent s'en trouver plus aisés que s'ils ne travaillaient pas et que des efforts supplémentaires pour augmenter le niveau des contributions doivent conduire à des prestations plus élevées. Il demeure cependant une limite à tout ceci et c'est là qu'entre la question de la solidarité. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une expression de solidarité si ceux qui contribuent plus ne s'en trouvent pas plus aisés, chacun devrait avoir accès à la protection sociale et cela conduira inévitablement à certaines modifications d'équivalence entre les contributions et les prestations qui peuvent être attendues.*

*Permettez-moi de conclure. Tout d'abord, ces 20 dernières années démontrent que la protection sociale ne s'est pas transformée en une charge*

*incontrôlée pesant sur nos économies. En fait, avec le redressement des économies de l'UE, les dépenses ont suivi une tendance sensiblement à la baisse (avec des variations considérables entre pays). La structure du financement de la protection sociale a changé en relation avec la politique de sagesse des années 1990, ayant pour conséquences, une réduction des charges fiscales sur l'emploi et une augmentation des autres sources de financement dans les pays où la part des charges fiscales sur l'emploi était élevée. Cependant les contributions employeur/employé demeurent, dans la grande majorité des pays, la source principale de financement de la sécurité sociale. Des contributions bien conçues sur base de systèmes de protection sociale peuvent favoriser l'emploi, le bien-être et encourager la productivité. Mais n'oublions pas le contexte social et économique plus large dans lequel tout ceci a lieu et le principe de solidarité sur base duquel toute protection sociale se fonde.*



**Alain EUZÉBY**

*Professeur de sciences  
économiques, Sciences PO,  
Institut d'études politiques  
français, Grenoble*



## **LE FINANCEMENT SOCIAL, UN PILIER DE L'EUROPE SOCIALE<sup>1)2)</sup>**

Le financement de la protection sociale - ou financement social - présente deux caractéristiques majeures: il est obligatoire et largement financé par des prélèvements obligatoires (cotisations sociales et impôts). Il n'y a donc pas de correspondance immédiate ou directe entre ce que chacun paie (directement ou indirectement, par l'intermédiaire de son employeur) et ce qu'il reçoit. La protection sociale échappe aux mécanismes du marché; elle ne donne pas lieu à des prix. Cela lui confère des atouts irremplaçables, mais cela l'expose aussi à de fortes critiques. Le financement social est souvent présenté comme un poids trop lourd à supporter.

Alors les reproches pleuvent: le financement social étouffe l'économie! il porte atteinte à la compétitivité des entreprises; les cotisations sociales des employeurs alourdissent le coût du travail et sont une cause importante de chômage; sous la pression du vieillissement des populations, les dépenses de protection sociale ont toute chance de continuer à augmenter; le le financement social va devenir insupportable; les retraites sont en péril!, etc.

Ces critiques sont renforcées par deux facteurs supplémentaires:

- La mondialisation de l'économie qui se traduit par une concurrence internationale de plus en plus vive et qui a pour effet d'ériger la compétitivité des entreprise en objectif majeur.
- L'influence des thèses néolibérales qui préconisent une diminution des interventions économiques et sociales des pouvoirs publics, et en particulier une baisse des prélèvements obligatoires et des dépenses de protection sociale<sup>3)</sup>.

---

1) *The speaker expressed himself in French. As there was no interpretation available, the organisers decided to publish a translation into English in order to allow an easy relecture.*

2) *Ce texte est une version révisée, et mise en forme d'une façon un peu plus littéraire, de l'intervention orale présentée lors de l'ESIP Conférence de Luxembourg du 29 novembre 2007.*

3) *Une bonne illustration des positions néolibérales en matière de protection sociale et de prélèvements obligatoires est fournie par l'ouvrage de V. Tanzi et L. Schuknecht: Public spending in the 20th century. A global perspective, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.*

La protection sociale et son financement évoluent donc dans un contexte économique et idéologique qui est loin de leur être favorable. Or on peut les considérer comme un pilier de l'Europe sociale<sup>1)</sup>, c'est-à-dire d'une Europe qui ne veut pas être seulement un espace économique; une Europe qui veut faire reculer la pauvreté; une Europe qui cherche à améliorer les conditions de travail; une Europe qui souhaite réduire les inégalités et favoriser l'égalité des chances.

Je vais donc présenter à un petit plaidoyer en invoquant quatre catégories d'arguments en faveur du financement social: des reproches à réfuter; des atouts à affirmer; des réussites à afficher; des valeurs à défendre.

## I. DES REPROCHES À RÉFUTER

En toile de fond, il me paraît important de souligner que le financement social ne doit pas être présenté comme un poids car il s'inscrit dans une logique de redistribution des revenus: redistribution horizontale (des bien-portants aux malades, des actifs aux retraités, des personnes ayant un emploi vers les chômeurs, etc); redistribution verticale (des couches aisées vers les pauvres, par le biais des prestations d'aide sociale); redistribution sur le cycle de vie (quand on a un emploi et que l'on est en bonne santé, on contribue plus que ce que l'on reçoit; par contre, si l'on est au chômage, si l'on est atteint d'une maladie grave ou de longue durée, et surtout lorsque l'on est retraité, on reçoit plus que ce que l'on verse). Il faut donc éviter d'utiliser à propos du financement social des termes à la fois faux et péjoratifs du style: la protection sociale "absorbe", "ponctionne", "accapare" tel ou tel pourcentage des richesses produites. En effet, rien ne disparaît du circuit économique car les sommes prélevées sous forme d'impôts et de cotisations sont remises en circulation dans le circuit économique. Mais au-delà de cette remarque préliminaire, je prendrai le contre-pied de quatre reproches souvent formulés à propos de la protection sociale et de son financement.

### 1. La protection sociale n'affaiblit pas les performances économiques

Il s'agit là d'une affirmation qui est très controversée, mais elle découle non seulement des études les plus larges et les plus complètes sur les impacts économiques de la protection sociale et des sommes qui lui sont consacrées<sup>2)</sup>, mais aussi de quelques observations simples. Ainsi, en se situant d'un point de vue historique, on relèvera, s'agissant des pays développés, qu'au cours de la période 1870-1945 ils ont enregistré des taux de croissance économique faibles (de l'ordre de 1,2 à 1,4% en moyenne),

---

1) *Les autres piliers de l'Europe sociale étant constitués par la législation du travail, l'éducation et le dialogue social.*

2) *Sur ce point, voir en particulier A.B. Atkinson: The economic consequences of rolling back the welfare state, Cambridge (Mass), London, The MIT Press, 1999 et P.H. Lindert: Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century, volume I, The story, volume II Further evidence, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.*

alors que leurs dépenses de protection sociale étaient des plus réduites (elles se situaient entre seulement 0,3% et 1,7% du PIB, en moyenne pour 18 pays). Inversement, pendant les fameuses "Trente Glorieuses" qui ont suivi la fin de la Seconde guerre mondiale, ces mêmes pays développés ont connu une forte progression de leurs dépenses de protection sociale qui ne les a pas empêchés d'enregistrer une croissance économique qui, avec le recul du temps, apparaît comme exceptionnellement forte.

Une approche comparative par pays révèle également que ce ne sont pas les pays à haut niveau de protection sociale qui sont les moins performants sur le plan économique, que l'on prenne en considération la croissance du PIB, la productivité, ou le chômage (cas typique des pays scandinaves et, plus largement, des pays d'Europe de l'Ouest). De même, ce ne sont pas les pays à faible niveau de protection sociale qui enregistrent les meilleures performances économiques.

## **2. Les prélèvements obligatoires ne sont pas une cause de chômage**

Le financement social est la principale cause de l'augmentation des prélèvements obligatoires<sup>1)</sup> dans de nombreux pays. Mais il n'y a pas de lien entre le niveau de ces prélèvements et celui du chômage. Certes, il y a, comme le font couramment remarquer les adversaires de la protection sociale, des pays à faible taux de prélèvements obligatoires et faible taux de chômage (Etats-Unis, Japon, Irlande, Suisse), ainsi que des pays à taux de prélèvements obligatoires et de chômage élevés (cas de la Belgique et de la France). Mais inversement, il y a aussi des pays à taux de prélèvements obligatoires faibles et à chômage élevé (cas de la Pologne, de la République slovaque, de la Turquie, de l'Espagne et de la plupart des pays en développement), et surtout des pays à très haut niveau de prélèvements obligatoires où le chômage est faible (cas typique du Danemark et de la Norvège). De même, il n'est pas rare que des pays aient des taux de chômage voisins alors que leurs taux de prélèvements obligatoires enregistrent des écarts considérables; tel est, par exemple, le cas des Etats-Unis et de l'Autriche.

## **3. Il y a pas de corrélation entre le niveau des cotisations sociales des employeurs et le coût du travail**

Les cotisations sociales des employeurs (cotisations patronales) ne sont pas un élément déterminant du coût du travail. Celui-ci est, en effet, surtout lié au niveau de développement économique. Il est normal que des pays à haut niveau de production aient des coûts du travail élevés car ceux-ci sont également des revenus directs (salaire net) et indirects (cotisations sociales des salariés et des employeurs) qui permettent d'écouler la production

1) *Le taux de prélèvements obligatoires rapporte la somme des impôts et des cotisations versées à des organismes de protection sociale au PIB. Pour des comparaisons internationales en matière de prélèvements obligatoires, voir la publication annuelle de l'OCDE: Revenue Statistics/Statistiques de recettes publiques.*

réalisée. En tout cas, si l'on considère des pays qui ont des niveaux de développement économique et social à peu près comparables, comme ceux de l'Europe des Quinze, les comparaisons montrent clairement que les pays où les cotisations des employeurs sont lourdes ont, en contrepartie, des salaires bruts relativement bas. Tel est, par exemple, le cas de la France, de l'Espagne ou de la Suède. Inversement, dans des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, où les cotisations des employeurs sont faibles, les salaires bruts sont élevés. Cela s'explique par les différences de modalités de financement de la protection sociale. Au Danemark, celle-ci est financée essentiellement par les impôts; les salaires bruts sont élevés, mais ils sont fortement frappés par les impôts sur le revenu et sur la consommation. Aux Pays-Bas, les salaires bruts sont également très élevés, mais ce sont les cotisations sociales des salariés qui sont très lourdes.

Les comparaisons internationales qui ne portent que sur les cotisations des employeurs n'ont donc guère de signification. Du point de vue de la compétitivité des entreprises, ce sont les coûts du travail envisagés dans leur totalité (salaire bruts plus cotisations des employeurs qu'il convient de considérer et de comparer.

#### **4. Le financement social n'est pas insupportable**

On sait qu'avec le vieillissement des populations, les dépenses de protection sociale vont continuer à augmenter dans les années et décennies à venir, à moins que ne soient prises des mesures de régression sociale ayant pour but de faire baisser fortement le niveau et la durée de versement de certaines prestations. D'où les interrogations, de plus en plus fréquentes, sur la soutenabilité de la protection sociale, et en particulier sur la viabilité des systèmes de retraite. Certes, certaines projections de dépenses à l'horizon 2040 ou 2050 peuvent paraître inquiétantes, mais il faut les envisager en liaison avec l'accroissement des richesses produites au cours de la même période. Ainsi, si l'on se réfère au passé, dans un pays comme l'Espagne, les dépenses de protection sociale ont connu une progression spectaculaire car elles sont passées de 10 à 20% du PIB entre 1970 et 2004. Mais cette évolution a été rendue supportable par le fait qu'au cours de cette période, le PIB par habitant a été multiplié par 2,2. De même, en Italie, les dépenses de protection sociale ont progressé de 14 à 26% du PIB entre 1970 et 2004, alors que dans le même temps le PIB par habitant a doublé.

Pour ce qui concerne l'avenir, des projections réalisées conjointement par la Commission européenne et le Comité de la politique économique fournissent des éclairages pour chacun des 25 premiers pays de l'Union européenne<sup>1)</sup>. J'en ai extrait deux exemples pour illustrer mon propos. D'abord, celui de

---

1) Voir "The impact of ageing on public expenditure: projection for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), European Economy, Special Report, n°1/2006.

l'Allemagne où, selon ces projections, le total des dépenses publiques de pensions de retraite et de santé devrait augmenter dans la proportion de 3,3 points de PIB entre 2004 et 2050. Cela peut paraître lourd, mais selon ces mêmes projections, au cours de la même période, le PIB par habitant en volume, c'est-à-dire après élimination de la hausse des prix, devrait à peu près doubler. Le cas du Luxembourg est encore plus significatif car entre 2004 et 2050, les dépenses publiques de pensions de retraite et de santé devraient passer de 15,1 à 24,1% du PIB, ce qui représente une progression égale à 9 points de PIB. Mais sur la même période, les projections réalisées tablent sur une multiplication par 2,9 du PIB par habitant en volume. Où est alors le problème si pour faire face à l'augmentation des besoins financiers de la protection sociale les pouvoirs publics décidaient, par exemple, afin de préserver les entreprises, de ne recourir qu'à des prélèvements supportés par les ménages? L'augmentation de leurs cotisations ou de leurs impôts ne se traduirait pas par une baisse de leur pouvoir d'achat, mais seulement par une petite ponction sur la progression de celui-ci. Que l'on considère les ménages pris individuellement ou l'ensemble d'un pays, la capacité contributive s'accroît quand le niveau de vie progresse; il ne faut pas regarder uniquement l'ampleur des ponctions fiscales et sociales, mais également, et surtout, le pouvoir d'achat du revenu disponible après prélèvements fiscaux et sociaux.

## **II. DES ATOUTS À AFFIRMER**

Je soulignerai les atouts du financement social en me centrant sur les deux branches qui représentent, et de loin, les sommes les plus importantes et les besoins financiers les plus lourds, à savoir l'assurance maladie et les pensions de vieillesse.

### **1. Dans le cas de l'assurance maladie**

Si l'assurance maladie est privée et facultative, elle comporte d'abord de gros risques d'exclusion des familles à faibles revenus. Mais par ailleurs, elle intéresse plus particulièrement les personnes qui sont de santé fragile, ou qui sont fortement exposées au risque d'être malades. En outre, elle n'incite guère à s'assurer les personnes qui s'estiment en bonne santé (phénomène qualifié de "sélection adverse"). Les compagnies d'assurance sont alors obligées soit de pratiquer des tarifs élevés pour pouvoir faire face à leurs dépenses (ce qui ne fait que renforcer la sélection adverse), soit d'établir leurs tarifs en fonction des coûts occasionnés ou des risques présentés par chaque assuré (processus de différenciation des tarifs ou de "sélection des risques"). Si l'assurance maladie est obligatoire, mais privée, les compagnies ont tendance à attirer les personnes jeunes et en bonne santé et à appliquer des tarifs élevés à celles qui sont âgées ou qui ont des antécédents médicaux. Par contre, l'affiliation obligatoire à un régime d'assurance maladie de la protection sociale financé, non pas par des tarifs calculés en tenant

compte des risques de survenance de maladie, mais par des prélèvements obligatoires, coupe court à ces difficultés. En supprimant la possibilité pour les personnes à faible risque de s'assurer à des conditions plus avantageuses auprès de la compagnie de leur choix, la protection sociale est en mesure d'empêcher toute sélection adverse et sélection des risques et de mettre ainsi en oeuvre une véritable solidarité entre bien-portants et malades.

## **2. Dans le cas des pensions de vieillesse**

Un financement obligatoire et par des prélèvements obligatoires est le seul possible pour les systèmes de retraite par répartition car si les actifs acceptent de cotiser pour les retraités, c'est parce qu'ils savent qu'ils bénéficieront à leur tour de ce système lorsqu'ils seront à la retraite. Certes, dans ces systèmes, les cotisations sont plus impopulaires que dans les régimes privés par capitalisation (fonds de pension) car les assurés n'ont pas l'impression de cotiser pour eux en vue de leurs vieux jours. Mais les systèmes publics par répartition présentent l'avantage considérable d'être plus beaucoup plus sûrs et transparents que les régimes de retraite privés par capitalisation et à cotisations définies qui tendent à se développer (à titre principal ou à titre complémentaire) dans de nombreux pays. D'abord, à la différence de ces derniers, ils sont en mesure de prévoir une indexation des pensions sur l'évolution des salaires ou des prix. Ensuite, dans les régimes par capitalisation à cotisations définies, on ne peut pas savoir exactement ce que l'on recevra lorsqu'on aura cessé de travailler car tout dépend de l'évolution des prix et du rendement des capitaux placés. Il faut envisager ces régimes sur une très longue durée, à raison d'au moins 40 années de cotisations et 20 années de retraite. Or, au cours de périodes aussi longues, les risques économiques sont considérables et concernent l'inflation, l'évolution des taux d'intérêt et des taux de change, les variations des cours boursiers, etc. Et ces risques ne sont pas assurables. Cela ne signifie pas que les régimes de pension de retraite privés et par capitalisation sont condamnables, mais il faut certainement les envisager avec prudence et en tant que compléments de régimes de retraite de base larges, publics et par répartition.

## **3. La faiblesse des frais de gestion**

Les régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse de la protection sociale présentent des coûts de gestion beaucoup plus faibles que ceux de leurs homologues privés. Cela s'explique aisément par plusieurs raisons : ils n'ont pas de but lucratif, et donc pas de bénéfices à réaliser, ni d'actionnaires à rémunérer; étant obligatoires, ils ne sont pas soumis à la concurrence et n'ont donc pas à supporter des dépenses de recherche de clientèle (publicité, marketing); dans le domaine de l'assurance maladie, ils couvrent leurs assurés de manière uniforme et réalisent d'importantes économies d'échelle; en matière d'assurance vieillesse, ils n'ont pas à se doter de services de placements financiers.

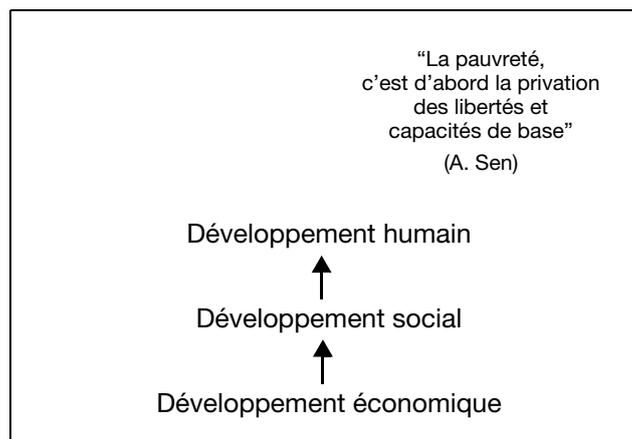
Ainsi, les frais de gestion de l'assurance maladie privée aux Etats-Unis sont-ils de l'ordre de 10 à 13% des dépenses contre moins de 4,5% en France pour l'assurance maladie du régime général des salariés. Ces mêmes frais sont supérieurs à 15% pour les fonds de pension américains ou anglais, contre 1,2% seulement en France pour l'assurance maladie du régime général. S'il n'y a pas de déficit de l'assurance maladie privée aux Etats-Unis, c'est parce que les contributions sont immédiatement augmentées par les compagnies d'assurance au fur et à mesure que leurs dépenses s'élèvent. Ainsi, entre 2000 et 2006, les primes d'assurance maladie souscrites facultativement pour leurs salariés par les entreprises américaines ont-elles progressé, en moyenne, de plus de 80% ! Si bien que certains dirigeants de grandes firmes, et non des moindres (Ford ou General Motors, notamment) ont déclaré leur préférence pour un système d'assurance maladie public qui leur coûterait certainement moins cher. Quant aux dépenses de santé prises dans leur ensemble, les Etats-Unis sont le pays du monde où elles sont, et de loin, les plus élevées avec 15,4% du PIB, contre 11% en Allemagne, 11,5% en Suisse (deuxième rang mondial), 10,6% en Allemagne, 10,5% en France, ou 8% au Luxembourg. Or, quelque 46 millions de personnes aux Etats-Unis (dont 8,3 millions d'enfants) n'ont aucune couverture en matière de maladie et de nombreuses autres ne sont que faiblement couvertes.

### III. DES RÉUSSITES À AFFICHER

Après avoir présenté une articulation entre développement économique, développement social et développement humain, on se réfèrera à cinq indicateurs révélateurs des bienfaits de la protection sociale.

#### 1. Développement économique, développement social, développement humain

Les relations entre ces trois formes de développement peut être représentées par un graphique très simple.



- A la base de ce graphique, on trouve le *développement économique*. Il est généralement apprécié par le PIB par habitant qui, dans les comparaisons internationales, est exprimé en dollars et parité de pouvoir d'achat afin d'éliminer les écarts de prix entre pays. Le développement économique représente les *moyens* du développement.
- A l'étage supérieur, se situe le *développement humain* que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définit comme l'élargissement des possibilités de choix ouvertes aux individus, grâce à l'extension de leurs potentialités et capacités<sup>1)</sup>. Le développement humain est d'autant plus élevé que la proportion de personnes pauvres est faible, que la mortalité infantile est réduite, ou que l'espérance de vie et le niveau d'éducation sont élevés. Il constitue la véritable *finalité* du développement.
- A l'échelon intermédiaire, on trouve le *développement social*. Celui-ci renvoie à l'idée de progrès social et concerne les efforts d'un pays dans les domaines de la santé, de l'éducation ou de la protection sociale. Il peut être apprécié à partir d'indicateurs de dépenses dans chacun de ces domaines (dépenses exprimées par habitant ou en pourcentages du PIB). Le développement social est donc le *maillon intermédiaire* qui permet de transformer le développement économique en développement humain. Les comparaisons internationales en fournissent une excellente illustration. Elles permettent, en particulier, de mettre en évidence les bienfaits de la protection sociale et de son financement.

## 2. Cinq indicateurs révélateurs

Je me limiterai à quelques exemples de comparaisons entre les Etats-Unis et certains pays de l'Europe des Quinze. Cela parce que les Etats-Unis sont un pays très développé, mais à protection sociale relativement faible, tandis que dans l'Europe des Quinze on trouve des pays à très haut niveau de protection sociale.

- 1°) *L'espérance de vie à la naissance*. Dans un pays comme les Etats-Unis, elle est médiocre par rapport au niveau de développement économique. Ainsi est-elle en Suède supérieure de 3 ans par rapport aux Etats-Unis, en France de 2,5 ans, en Allemagne de 1,5 ans, au Luxembourg de 0,5 an.
- 2°) *La mortalité infantile*. Cet indicateur du nombre de décès dans la première année pour 1000 naissances est de 3 en Suède ou en Finlande, de 4 en Allemagne, en France ou au Luxembourg, mais de 6 aux Etats-Unis.
- 3°) *Les inégalités de revenus*. L'écart entre les 10% de la population ayant les revenus les plus élevés et les 10% ayant les revenus les plus faibles est de 1 à 6,2 en Suède, de 1 à 9,1 en France, de 1 à 15,9 aux Etats-Unis.

---

1) Voir la publication annuelle du PNUD: Rapport mondial sur le développement humain.

4°) *La pauvreté des enfants*. Il s'agit là d'une préoccupation affichée par le Conseil européen de mars 2006. Le problème est, en effet, de toute première importance car on sait que les enfants qui grandissent dans des ménages défavorisés sont beaucoup plus exposés que les autres aux risques d'être en mauvaise santé, d'avoir des résultats scolaires médiocres, de se trouver au chômage lorsqu'ils sont adultes, et de sombrer dans la délinquance. Or dans ce domaine, la protection sociale peut avoir un rôle déterminant en faisant reculer la pauvreté des enfants, ainsi qu'en témoignent les résultats d'une étude réalisée par le Centre de recherche de l'UNICEF<sup>1)</sup>. Cette étude internationale fournit des informations sur le taux de pauvreté des enfants<sup>2)</sup> avant et après impôts directs et transferts sociaux autres que les pensions de retraite: ce taux se réduit ainsi fortement de 11,8 à 2,4% au Danemark, de 18,1 à 2,8% en Finlande, de 18 à 4,2% en Suède, ou de 27,7 à 7,5% en France<sup>3)</sup>. Par contre, aux Etats-Unis, le taux de pauvreté des enfants reste élevé car il ne passe que de 26,6% avant impôts directs et transferts sociaux à 21,9% après.

5°) *La pauvreté humaine*. En s'inspirant des conceptions de l'économiste et philosophe A. Sen, selon lesquelles la pauvreté n'est pas seulement un problème d'insuffisance de revenu, mais "la privation des capacités et libertés de base"<sup>4)</sup>, le PNUD la définit comme un ensemble de manques: impossibilité de vivre longtemps et en bonne santé, de s'instruire, d'avoir des conditions de vie décentes, de participer à la vie collective<sup>5)</sup>. L'indicateur de pauvreté humaine est publié depuis 1997. S'agissant des pays développés, il est établi à partir des quatre critères suivants: probabilité à la naissance de ne pas atteindre l'âge de 60 ans; pourcentage d'adultes manquant de capacités de lecture et d'écriture; pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté (50% du revenu médian); taux de chômage de longue durée (un an et plus).

Il est alors particulièrement significatif de constater que ce sont les pays du Nord de l'Europe, à hauts niveaux de protection sociale et de prélèvements obligatoires (Suède, Norvège, Pays-Bas, Finlande, Danemark) qui figurent aux premières places des pays développés pour ce qui concerne la faiblesse de la pauvreté humaine. Inversement, les Etats-Unis n'arrivent qu'à la 17<sup>e</sup> place sur 20 pays classés dans le *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*.

---

1) UNICEF: La pauvreté des enfants dans les pays riches, *Bilan Innocenti*, n°6, 2005.

2) Le taux de pauvreté des enfants est défini ici comme le pourcentage des enfants vivant dans des familles dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 50% du revenu médian. Le revenu médian est celui qui correspond au partage de la population étudiée en deux parties égales: 50% ont des revenus supérieurs au revenu médian et 50% des revenus inférieurs.

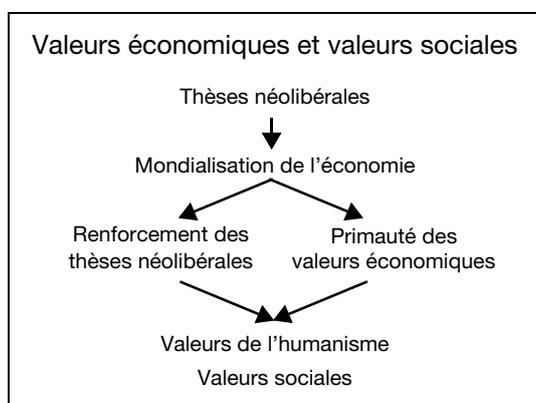
3) Les données publiées n'indiquent, pour le Luxembourg, que le taux de pauvreté des enfants après impôts et transferts sociaux: 9,1%.

4) A. Sen: Un modèle de développement économique, Paris, O. Jacob, 1999, p.21.

5) PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2000, Bruxelles, Paris, De Boeck, 2000.

#### IV. DES VALEURS À DÉFENDRE

On sait que la protection sociale est un droit de l'homme consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948<sup>1)</sup>. Elle fait partie - avec d'autres droits tels que le droit au travail, le droit à l'éducation ou le droit à un niveau de vie suffisant - des droits économiques sociaux et culturels. Son financement est souvent considéré comme lourd, mais il doit être défendu au nom des valeurs sur lesquelles reposent les droits de l'homme et le développement humain; valeurs qui figurent, en outre, de manière explicite, dans la *Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne*. Or ces valeurs sont menacées par la primauté excessive des valeurs économiques.



A ce propos, il est important d'avoir conscience du fait que la mondialisation de l'économie, telle qu'elle se présente aujourd'hui, ne résulte pas d'une évolution spontanée, mais qu'elle est un *phénomène voulu*, au nom d'une rationalité purement économique. Elle est le fruit de décisions prises par la plupart des pays du monde, sous l'impulsion des thèses néolibérales véhiculées par le GATT puis l'OMC, le FMI, la Banque mondiale, ou l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE). Ces thèses, qui sont à la base du "*Consensus de Washington*"<sup>2)</sup>, ont servi de justification à la mondialisation de l'économie et celle-ci est devenue, à son tour, un puissant outil idéologique à l'appui des thèses néolibérales. Ces analyses invoquent, en effet, les exigences d'une concurrence internationale de plus en plus vive pour dénoncer des interventions publiques qu'elles jugent excessives et pour préconiser, notamment, des diminutions de

- 1) En fait, la Déclaration universelle des droits de l'homme fait référence, dans son article 22, au "droit à la sécurité sociale" ("Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale..."), mais dans la terminologie internationale, les termes de sécurité sociale et de protection sociale sont utilisés comme des synonymes.
- 2) Imaginée en 1989 par l'économiste américain J. Williamson, l'expression Consensus de Washington désigne les principales recommandations formulées par le FMI et la Banque mondiale (libre-échange, libre circulation des capitaux, privatisation d'entreprises publiques, baisse des dépenses publiques et des prélèvements fiscaux et sociaux, etc.)

prélèvements obligatoires et un recul des dépenses publiques, en particulier des dépenses de protection sociale.

Mais ce contexte de concurrence internationale devenue tyrannique et de compétition effrénée a également pour conséquence de renforcer la primauté des valeurs économiques (initiative, dynamisme, efficacité, productivité, rentabilité, compétitivité, etc.) au détriment des valeurs sociales et humanistes - justice sociale, dignité humaine, solidarité, liberté humaine, égalité - sur lesquelles sont fondés la protection sociale et son financement. D'où le risque que les coûts qu'implique le respect de ces valeurs soient de plus en plus considérés comme des entraves au bon fonctionnement de l'économie. Il n'est pas question de négliger les valeurs économiques, mais il ne faut pas qu'elles envahissent et submergent les valeurs humanistes et sociales; dans la hiérarchie des valeurs, elles n'ont de sens qu'en tant que moyens au service d'idéaux ultimes. La primauté excessive des valeurs économiques comporte de graves risques d'affaiblissement de la légitimité des prélèvements obligatoires et de la protection sociale. Les valeurs sociales devraient donc être enseignées, cultivées et médiatisées au moins autant que les valeurs économiques.

\*\*\*\*\*

\*\*\*

\*

Il ne faut pas considérer que seule l'activité économique privée est productive et que les activités publiques ne sont que des ponctions sur l'activité économique privée. Un pompier ou une infirmière exerçant son activité dans un hôpital public sont-ils moins productif qu'une personne qui distribue des prospectus publicitaires dans les boîtes à lettres, un acteur de film violent, ou un producteur d'émission de "télé-réalité"?

Les valeurs sur lesquelles repose le financement de la protection sociale sont des idéaux et des exigences qui doivent orienter les projets collectifs. Elles sont de nature à combler le déficit de finalités de l'Union européenne et à faire en sorte que celle-ci ne soit pas seulement un espace économique. Elles devraient apporter des éléments de réponse à des questions fondamentales du genre: Que voulons-nous faire ensemble? Quelle Europe voulons-nous?

Un haut niveau de financement social doit être perçu, non pas comme un problème, mais comme une *chance*. Il est en tout cas conforme aux valeurs et ambitions affichées dans les Traités européens et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union.



## **SOCIAL FINANCING, THE MAINSTAY OF A SOCIAL EUROPE<sup>1)</sup>**

*Financing social protection - that is, social financing - involves two main features: it is obligatory and is, to a large extent, financed by compulsory deductions (social contributions and taxes). There is therefore no immediate or direct correspondence between what is paid in (directly or indirectly through the employer) and what is received. Social protection is not governed by market mechanisms; it is not price-related. This grants it irreplaceable assets, but also exposes it to heavy criticism. Social financing is often presented as a burden that is too heavy to carry.*

*Reproaches are indeed endless: social financing is choking the economy! It hinders the competitiveness of companies; social contributions of employers burden the cost of labour and are a significant cause of unemployment; under the pressure of aging populations, expenditures related to social protection are more than likely to continue increasing; social financing is going to become overwhelming; retirements are in danger! Etc.*

*These criticisms are emphasised by two additional factors:*

- *The globalisation of economy which translates into greater international competition and which, as a result, raises competitiveness of companies into their main objectives.*
- *The influence of neo-liberal theories which recommend a decrease of social and economic contributions from public authorities, and in particular, a reduction in compulsory deductions and in social protection expenditures<sup>2)</sup>.*

*Social protection as well as its financing are therefore evolving in an economic and ideological framework that is far from favourable. And yet, these can be considered as a mainstay of the social Europe<sup>3)</sup>, that is, a Europe that is not restricted to an economic space; a Europe working to cause poverty to decline; a Europe in search of improvements in work conditions; a Europe that wishes to reduce inequalities and promote equal opportunities.*

---

1) *This text is the revised version that was formatted into a somewhat more literary form of the oral intervention presented at the ESIP Conference in Luxembourg on 29 November 2007.*

2) *A fine illustration of neo-liberal positions with regards to social protection and to compulsory deductions is provided by the work of V. Tanzi and L. Schuknecht: Public spending in the 20th century. A global perspective, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.*

3) *Other mainstays of a social Europe being made up of a labour, education and social dialogue legislation.*

*I will therefore present somewhat of a speech in defence, and use four categories of arguments in favour of social financing: refuting reproaches; asserting advantages; displaying successes; defending values.*

## **I. REFUTING REPROACHES**

*As a background, it would appear important to me to underscore that social financing should not be seen as a burden since it is part of the logical income redistribution: horizontal redistribution (from healthy to sick individuals, from active to retired persons, from employed to unemployed persons, etc); vertical distribution (from well-off to poor sections of the population, by means of social help benefits); life cycle redistribution (a healthy employed individual contributes more than he receives; conversely, an unemployed person or one who is suffering from a serious or long-term sickness and particularly, a retired person receives more than what is contributed). Inaccurate and pejorative expressions such as "social protection absorbs, taps or seizes such and such a percentage of the produced wealth" should therefore be avoided with respect to social financing. Indeed, nothing is lost in the economic circuit since amounts deducted in taxes and contributions are re-entered into the economic circuit. However, beyond this preliminary note, I will take the opposite view of four reproaches that are often formulated concerning social protection and its financing.*

### **1. Social protection does not weaken economic performances**

*This statement is a very controversial, but is the result not only of the broadest and most comprehensive studies on economic impacts of social protection and of the amounts that are devoted<sup>1)</sup> to it, but also of very simple observations. So, from an historic point of view, it should be noted that in the case of developed countries, a weak economic growth rate was recorded during the period of 1870-1945 (in the region of 1.2 to 1.4% on average), while their expenditures on social protection were greatly reduced (they ranged from 0.3% to 1.7% of the GDP on average in 18 countries). Conversely, during the famous "Glorious thirties" that followed the Second World War, these same developed countries experienced a sharp increase in social protection expenditures that did not prevent them from recording economic growth, and such growth in hindsight appears no less than exceptionally sharp.*

*A comparative approach per country also reveals that countries with high levels of social protection are not the least economically impressive, whether the GDP growth, productivity or unemployment are taken into account (typically in Scandinavian countries and, more broadly, in Western European*

---

1) *On this point, please refer in particular to A.B. Atkinson: The economic consequences of rolling back the welfare state, Cambridge (Mass), London, The MIT Press, 1999 and to P.H. Lindert: Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century, volume I, The story, volume II Further evidence, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.*

countries). Likewise, countries with low levels of social protection did not record the most outstanding economic results.

## **2. Compulsory deductions do not cause unemployment**

Social financing is the main cause of the increase in compulsory deductions in many countries. There is however, no link between the level of such deductions and that of unemployment. As is often emphasised by opponents of social protection, there are indeed countries with low compulsory deduction<sup>1)</sup> rates and low unemployment rates (United States, Japan, Ireland, Switzerland), as well as countries with high rates of compulsory deductions and unemployment (Belgium and France). There are however, countries with low compulsory deduction rates and high unemployment (Poland, Czech Republic, Turkey, Spain and most developing countries) and especially, countries where levels of compulsory deductions are very high while those of unemployment are low (typically, Denmark and Norway). Likewise, countries with significantly different rates of compulsory deductions are not rarely seen to experience similar unemployment rates; such is the case for instance of the United States and Austria.

## **3. There does not exist a relationship between the level of employers' social contributions and the cost of labour**

Social contributions of employers (employers' contributions) are not a determining factor in the cost of labour. Rather this factor is mostly linked to the level of economic development. It is to be expected that countries with a high level of production experience high labour costs since these also represent a direct income (net income) and an indirect income (social contributions of employees and of employers) which make it possible to dispose of the produced goods. In all cases, if countries with a comparable social and economic development are considered, such as that of the Europe of the Fifteen, comparisons clearly demonstrate that countries with heavy employers' contributions have by way of compensation, relatively low gross salaries. Such is the case for instance, in France, Spain and Sweden. Conversely, in countries such as Denmark and the Netherlands, where employers' contributions are low, gross salaries are high. This can be explained by the various methods of social protection financing. In Denmark, financing mainly originates from taxes; gross salaries are high but they are significantly affected by income and consumption taxes. In the Netherlands, gross salaries are also very high but employee social contributions are very heavy.

---

1) The compulsory deduction rate relates the sum of taxes and deductions paid in to social protection institutions to the GDP. For international comparisons on compulsory deductions, please refer to the annual publication of the OECD: Revenue Statistics/Statistiques de recettes publiques.

*International comparisons which only account for employers' contributions are therefore somewhat irrelevant. From the standpoint of company competitiveness, labour costs in full should be considered and compared (gross salaries and employers' contributions).*

#### **4. Social financing is not unbearable**

*It is understood that with populations aging, social protection expenditures will continue to raise in the years and decades ahead, unless measures of social regression are taken, aimed at decreasing sharply the level and duration of payment of certain benefits. Hence, questions are raised more and more frequently on the sustainability of social protection and particularly on the viability of retirement systems. While some projections of expenses in the year 2040 or 2050 may raise concerns, they should be considered along with the related increase of produced wealth over the same period. Referring to past experiences in a country such as Spain for instance, social protection expenditures experienced a spectacular growth, going from 10% to 20% of the GDP between 1970 and 2004. But this evolution was made bearable by the fact that during that same period, the GDP per inhabitant multiplied by 2.2. Likewise in Italy, social protection expenditures raised from 14% to 26% of the GDP from 1970 to 2004, while the GDP per inhabitant doubled over the same period.*

*With regards to the future, projections made jointly by the European Commission and the Economic Policy Committee provide enlightenment for each of the 25 first countries of the European Union<sup>1)</sup>. I have extracted two examples for the purpose of illustration. First, the case of Germany, where according to projections, the total of public expenditures for retirement pensions and healthcare is expected to increase in the amounts of 3.3 points of GDP between 2004 and 2050. This may appear burdensome, and yet, according to those same projections, in the course of the same period the GDP per inhabitant in volume, that is, after elimination of the price increase, should almost double. The case of Luxembourg is even more telling since between 2004 and 2050, public expenditures for retirement pensions and healthcare are expected to rise from 15.1% to 24.1% of the GDP which represents an increase of 9 GDP points. Over the same period however, these projections bank on a multiplication of the GDP by 2.9 per inhabitant in volume. What would the issue be if, in order to face the increase in financial needs of social protection and to protect businesses, authorities only opted for deductions charged to households? A rise in contributions or in taxes would not result in a drop in purchasing power as in a slight dent in its increase. Whether individual households are considered or countries in*

---

1) Please refer to "The impact of ageing on public expenditure : projection for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), European Economy, Special Report, n°1/2006.

*general, the contribution capacity raises when the standard of life increases; not only should the extent of tax and social deductions be observed, but also and particularly, the purchasing power of the available income after tax and social deductions.*

## **II. ASSERTING ADVANTAGES**

*I will underscore the advantages of social financing by focusing on the two fields that represent by far the most significant amounts and the heaviest financial needs, that is, health insurance and old age pension.*

### **1. Health insurance**

*If health insurance is private and optional, it immediately implies large risks of exclusion for low-income families. It also affects in particular unhealthy individuals or those that are greatly exposed to risks of sickness. Moreover, it acts as a disincentive to take out insurance for persons who view themselves as in good health (a phenomenon known as "adverse selection"). In this case, insurance companies have to apply high rates in order to face their expenses (which reinforces adverse selection), or to set their prices on the basis of generated costs or of the risk factor of each insured person (a process of price differentiation or of "risk selection"). If health insurance is compulsory but private, insurance companies tend to attract healthy young individuals and to apply higher rates to the elderly or to those with a medical record. On the other hand, compulsory affiliation to a health insurance system of social protection that is not financed by a rate calculated on the risk of occurrence of sicknesses, but by compulsory deductions, does away with such difficulties. By eliminating the possibility for people with low risks to take out insurance with a selected company and at better conditions, social protection is able to prevent any adverse selection and risk selection and thus to implement genuine solidarity between the healthy and the sick.*

### **2. Old age pension**

*Compulsory financing by compulsory deductions is the only possibility for retirement systems by allocation because, if active persons accept to contribute for the retired, they do so only since they know that they in turn, will benefit from this system when they retire. Contributions into these systems are indeed more unpopular than into private capitalisation systems (pension funds) since insured individuals do not feel they are contributing for themselves for their own old age. But public systems by allocation offer the significant advantage of being far safer and transparent than private capitalisation and fixed contribution systems that tend to develop (as main or complementary systems) in many countries. First and in contrast with the latter, they are able to foresee the indexation of pensions on the evolution of salaries or of prices. Also, in capitalisation systems with fixed contributions, it is impossible to know exactly what will be received upon cessation of work*

activities since it is dependant on the evolution of prices and on how invested capitals will yield. These should be considered as very long-term systems, 40 years of contributions and 20 years of retirement. Well in the course of such long periods, economic risks are considerable and include inflation, interest and exchange rate evolution, market rate variations, etc. These risks cannot be insured. This does not mean that private and capitalisation retirement systems are condemnable, rather that they should be considered carefully and as complements to basic retirement systems that are broad, public and by allocation.

### **3. Low management costs**

Health and old age pension insurance systems under social protection offer management costs that are far lower than those of similar private systems. Several reasons account for this: they are non-profit making, and therefore do not have to yield a profit or remunerate shareholders; being compulsory they do not suffer from competition and so, do not have to face expenses related to client research (advertising, marketing); with regards to health insurance, all insured individuals are covered evenly by these systems, which make significant economies of scale; as to old age insurance, they do not have to offer financial investment services.

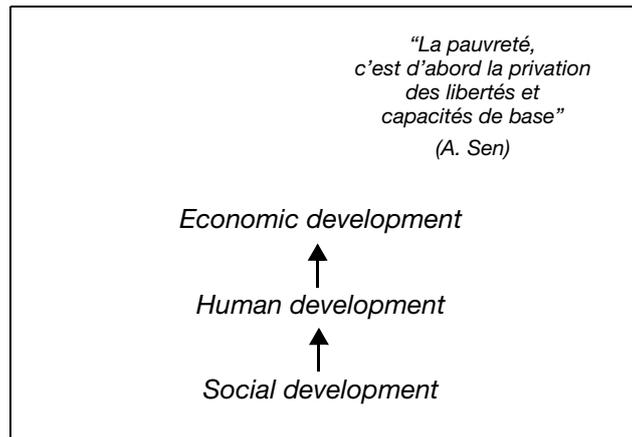
For instance, management costs of private health insurance in the United States are in the region of 10 to 13% of expenditures in contrast with less than 4.5% in France for the general health insurance system for paid workers. These same expenses exceed 15% in the case of American or British pension funds, against only 1.2% in France for the general health insurance system. Private health insurance in the United States experiences no deficit only as a result of insurance companies immediately increasing contributions as expenses rise. Hence from 2000 to 2006, health insurance premiums subscribed to optionally by American companies in behalf of their paid workers rose by an average of 80%. So much so that a number of leading large company owners (Ford and General Motors for instance) have declared their preference for a public health insurance system that would be far less costly. With regards to health expenditures in general, the United States is the country where they are by far the highest with 15.4% of the GDP, against 11% in Germany, 11.5% in Switzerland (ranked second in the world), 10.6% in Germany, 10.5% in France and 8% in Luxembourg. And yet, some 46 million individuals in the United States (8.3 million of which are children) have no medical cover and many more are only covered partially.

### **III. DISPLAYING SUCCESSES**

After presenting a connection between economic, social and human development, five indicators will be considered to reveal the benefits of social protection.

### 1. Economic, social, human development

Relationships between these three types of developments can be portrayed in a very simple chart.



- Economic development is to be found at the base of this chart is. This development is generally assessed according to the GDP per inhabitant which, in international comparisons, is expressed in dollars and in purchasing power parity so as to eliminate price variances between countries. The economic development represents the means of development.
- At the top of the scale comes human development which the United Nations Development Programme (UNDP) defines as the extending of choice opportunities open to individuals, thanks to their potentialities and abilities<sup>1)</sup>. Human development rises as the proportion of poor individuals is low, of child mortality is reduced or as life expectancy and the level of education are raised. This constitutes the real objective of development.
- Social development is found in between these two, at an intermediate level. This feature involves the idea of social progress along with the efforts put forth by a country in the areas of health, education and social protection. It can be assessed by means of expenditure indicators for each of these fields (expenditure expressed per inhabitant or in percentage of GDP). Social development is therefore an intermediate link that converts economic development into human development. International comparisons are an excellent illustration of this. They highlight in particular the benefits of social protection and of its financing.

1) See the annual publication of the UNDP: World report on human development.

## 2. Five revealing indicators

*I will limit myself to just a few examples of comparisons between the United States and selected countries in the Europe of the Fifteen. This is so because the United States is a highly developed nation, although its social protection is relatively weak, while within the Europe of the Fifteen, countries with high levels of social protections are to be found.*

- 1°) Life expectancy at birth. *In a country such as the United States, this is mediocre in relation with the level of economic development. Sweden is thus 3 years above the United States, France 2.5 years, Germany 1.5 years and Luxembourg 0.5 years.*
- 2°) Infant mortality. *This indicator of the number of deaths within the first year per 1,000 births is of 3 in Sweden or in Finland, 4 in Germany, France and Luxembourg, but 6 in the United States.*
- 3°) Income inequalities. *The ratio of difference between the 10% of the population with the highest income and the 10% of the population with the lowest income is of 1 to 6.2 in Sweden, 1 to 9.1 in France and of 1 to 15.9 in the United States.*
- 4°) Child poverty. *This is a matter of concern expressed by the European Council in March 2006. The problem is indeed of the highest significance since it is a known fact that children who are brought up in underprivileged families are far more exposed to risks of poor health, low academic results, unemployment once adults and of sinking into delinquency. And yet in this area, social protection can play a determining role by reducing child poverty, as evidenced by the results of a survey conducted by the UNICEF<sup>1)</sup> Research Centre. This international survey provides information on the rate of child poverty<sup>2)</sup> before and after direct tax and social transfers other than retirement pensions: this rate drops sharply, from 11.8 to 2.4% in Denmark, from 18.1 to 2.8% in Finland, from 18 to 4.2% in Sweden and from 27.7 to 7.5% in France<sup>3)</sup>. By contrast, in the United States, the rate of child poverty remains high since it only drops from 26.6% before direct tax and social transfers to 21.9% afterwards.*
- 5°) Human poverty. *Inspired by conceptions of A. Sen, an economist and philosopher, according to whom poverty is not limited to the issue of insufficient income but is rather the "loss of basic abilities and freedom"<sup>4)</sup>, the UNDP defines it as a number of missing features: impossibility to live*

1) UNICEF: Child poverty in wealthy countries, *Innocenti report*, n°6, 2005.

2) The rate of child poverty is here defined as the percentage of children living in families where the income per unit of consumption is below 50% of the median income. The median income corresponds to the division of the surveyed population into two equal parts: 50% have an income above the median income and 50% below the median income.

3) Public data in Luxembourg, only indicate the child poverty rate after tax and social transfers: 9.1%

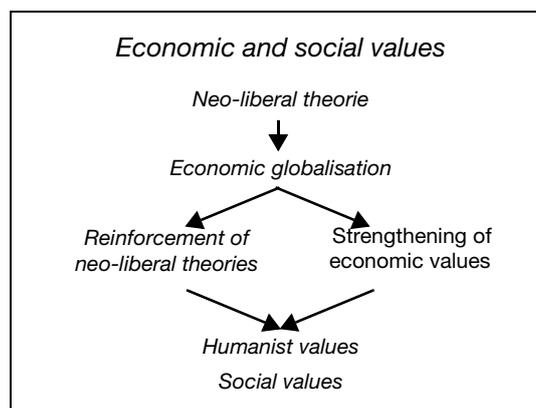
4) A. Sen: A model of economic development ("Un modèle de développement économique"), Paris, O. Jacob, 1999, p.21.

long and in good health, to receive education, to have decent living conditions, to participate in collective life<sup>1)</sup>. The indicator of human poverty has been published since 1997. With regards to developed countries, it is assessed on the basis of the following four points: probability at birth, of not reaching the age of 60; percentage of adults with reading and writing disabilities; percentage of population living under the poverty threshold (50% of the median income); long-term unemployment rate (one year and over).

It is of particular significance to observe that Northern European countries, with high levels of social protection and compulsory deductions (Sweden, Norway, the Netherlands, Finland, and Denmark) are the ones at the first places of developed countries with regards to weak levels of human poverty. Conversely, the United States is only ranked 17th out of 20 countries listed in the World report on human development 2007/2008.

#### IV. DEFENDING VALUES

It is a known fact that social protection is a human right established by the Universal Declaration of Human Rights in 1948<sup>2)</sup>. Along with the right to work, the right to education or the right to a sufficient standard of life, it is part of economic, social and cultural rights. Although its financing is often viewed as burdensome, it should be defended in the name of values that are the foundation of human rights and human development; moreover these values appear explicitly in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. And yet, these values are threatened by the excessive priority granted to economic values.



1) UNDP, World Report on Human Development 2000, Bruxelles, Paris, De Boeck, 2000.

2) In fact, the Universal Declaration of Human Rights, in its Article 22, makes reference to "the right to social security" ("Any individual, as a member of society has the right to social security..."), but in international terminology, the terms social security and social protection are used as synonyms.

*On this matter, it is important to appreciate that economic globalisation, as it stands today, is not the result of a spontaneous evolution but is an intended phenomenon, in the name of a purely economic rationality. It is the fruit of decisions made by most countries of the world, under the impulse of neo-liberal theories conveyed by the GATT and then the WTO, the IMF, the World Bank, the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). These theories forming the basis of the "Washington Consensus<sup>1)</sup>" were used to justify economic globalisation, which in turn, became a powerful ideological tool in favour of such neo-liberal theories. These analyses plead for demands for ever sharper international competition to expose public interventions judged excessive, and advocate particularly in favour of a decrease in compulsory deductions and a drop in public expenditures, and especially in social protection expenditure.*

*However, this framework of international competition, now turning into tyranny, and of unrestrained competition also results in the strengthening of priority given to economic values (initiative, dynamism, efficiency, productivity, profitability, competitiveness, etc.) to the detriment of social and humanist values - social justice, human dignity, solidarity, human freedom, equality - that are the basis of social protection and financing thereof. Hence, there is a risk that costs involved in respecting such values are viewed as growing impediments to a healthy economy. Economic values should never be neglected but they should not be allowed to invade and overwhelm humanist and social values; in the scale of values, their only purpose is to achieve ultimate ideals. Giving excessive priority to economic values implies significant risks of a weakening of the legitimacy of compulsory deductions and social protection. Social values should therefore be taught, cultivated and advertised at least as much as economic values.*

\*\*\*\*\*

\*\*\*

\*

*It should not be considered that private economic activity alone is profitable and that public activities are a hindrance to private economic activities. Are a fireman or a nurse working in a public hospital less productive than an individual distributing advertising leaflets in letter boxes, an actor of a violent movie or a producer of Reality TV shows?*

---

1) Coined in 1989 by J. Williamson, an American economist, the expression Washington Consensus designates the principal recommendations formulated by the IMF and the World Bank (free-trade, free movement of capitals, privatisation of public businesses, reduction of public expenditures and of tax and social deductions, etc.)

*Values that are the foundation of social protection financing are ideals and demands that should guide collective projects. Their purpose is to make good the deficit of objectives of the European Union and to ensure this Union is not limited to an economic area. They should therefore provide partial answers to fundamental questions such as: What is it we want to accomplish together? What kind of Europe do we want?*

*A high level of social financing should be perceived not as a problem but as an opportunity. At the very least, it is in harmony with the values and ambitions stated in European Treaties and in the Charter of Fundamental Rights of the Union.*

**Gabrielle CLOTUCHE**

*Conseillère auprès de la  
Confédération européenne  
des syndicats - CES*



## **FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, UN POINT DE VUE DES SYNDICATS**

Merci Monsieur le Président. Et merci d'être aussi nombreux présents ici cet après-midi.

Le financement de la sécurité sociale - une perspective européenne, non pas le point de vue syndical, mais un point de vue syndical.

### **Sécurité sociale d'abord: de quoi parlons-nous?**

Un bref rappel à propos de nos systèmes établis au lendemain de la seconde guerre mondiale dans la plupart de nos pays. Résultats d'un compromis entre le marché et le travail sous l'égide de l'Etat, articulation entre l'économique et le social, ils ont été conçus le plus souvent avec le soutien des partenaires sociaux. Ces systèmes établis depuis plus de 50 ans rencontrent tous les risques recensés alors, au travers des branches qui leur correspondent. Les instruments normatifs du Bureau International du Travail ont énoncé des principes et des normes pour les bénéficiaires types présents sur le marché du travail au moment de la construction de ces systèmes dans un contexte souvent qualifié de consensus de Philadelphie.

Celui-ci se réfère à la conférence de Philadelphie de 1944 qui s'attachera à une nouvelle définition des rapports entre l'économique et le social à travers l'adoption des principes de la Déclaration de Philadelphie qui seront insérés en 1946 dans la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail.

Le principe selon lequel l'économie doit être orientée par une finalité sociale reçoit ainsi une consécration au sein de l'Organisation.

Dans ce contexte, on reconnaît de fait une société industrielle de classes: les employeurs d'une part, les représentants des employés, les syndicats, d'autre part. En même temps, un compromis est possible entre eux: c'est le partenariat, source de progrès. La protection des personnes dans la société relève de la responsabilité collective. A côté de ces partenaires, l'Etat médiateur doit défendre l'intérêt général, doit mettre en place des politiques re-distributives. C'est une conception keynésienne de l'économie, où le social est vu comme étant un amortisseur mais aussi et surtout, facteur de croissance.

Rapidement, quelques données chiffrées pour la protection sociale en Europe sur base d'une publication "Statistiques en bref" d'Eurostat<sup>1)</sup>. Elles se réfèrent à l'année 2004.

Environ 27% du Produit Intérieur Brut pour la moyenne de l'Union, dont près de 46% concernent les prestations de vieillesse et survie, et 28% - parfois plus - la maladie et les soins de santé.

Ces moyennes cachent toutefois de grandes différences. Ainsi les pays baltes consacrent 13,4% du Produit Intérieur Brut à des prestations de sécurité sociale et la Suède, à l'opposé, 32,9%. En termes de standard de pouvoir d'achat par habitant, les rapports sont encore beaucoup plus importants, l'écart est de un à sept, le pays ayant le standard de pouvoir d'achat le plus élevé étant le Luxembourg, et le plus faible étant celui des trois pays baltes.

Les différences touchent aussi la part respective des pensions et de la santé; si l'Italie alloue 61,3% de son budget protection sociale à la vieillesse, l'Irlande n'y consacre que 23%. Des facteurs expliquent ces différences, la structure même du système qui fait place aussi à d'autres prestations ou les prestations elles-mêmes (la générosité du système) mais aussi, voire essentiellement, la situation démographique du pays: l'Italie est le pays le plus vieux de l'Europe, l'Irlande est le pays le plus jeune. L'Irlande se singularise également pour les soins de santé, en consacrant 42,1% des prestations sociales pour la maladie et la santé alors que la Pologne n'y consacre que 19,5% et le Danemark, 20,6%.

#### **Le financement de la sécurité sociale - qu'en est-il ?**

De même, les systèmes de financement de nos système de sécurité sociale sont très différenciés: construits au départ sur base de philosophies qui privilégiaient selon le cas la responsabilité de l'Etat ou le maintien des revenus du travailleur, le financement reflétera respectivement une prépondérance des contributions publiques ou des cotisations sociales. Toutefois, le financement a évolué autant dans sa composition que la sécurité sociale. La généralisation de celle-ci a amené les Etats à rechercher de nouvelles sources de financement ou du moins à les diversifier. Dès lors aujourd'hui nous retrouvons une gamme similaire de sources dans tous les systèmes avec néanmoins des poids relatifs différents.

Ainsi, aujourd'hui le financement est assuré en moyenne par +/- 60% de cotisations sociales. Cette situation masque des différences importantes: plus de 70% en provenance de cotisations en Belgique, République Tchèque et Estonie, mais seulement 29,8% au Danemark, 35,5% à Chypre et 37,6% en Irlande. Les contributions publiques représentent 37,3% du financement en moyenne mais plus de 60% au Danemark et en Irlande, 45%, voire même plus, à Chypre, au Royaume-Uni et en Suède.

1) *Statistiques en bref - 99/2007 - Auteur: Alexandra PETRAŠOVA?*

Ceci étant, on l'a rappelé ce matin, ces divergences ont tendance à s'atténuer en raison notamment, des réformes successives qui interviennent. Soit par l'introduction de cotisations dans les pays où les contributions publiques étaient les plus fortes, soit aussi par des exonérations de cotisations dans les pays où les cotisations étaient les plus importantes. C'est aussi simultanément des diminutions des contributions publiques, dans les pays où celles-ci étaient importantes.

Par ailleurs, il faut également mentionner la création de fonds de réserve, liés à de nouveaux types de financement dans certains Etats.

### **Un contexte qui a influencé la sécurité sociale, son évolution et son financement**

Aujourd'hui, de plus, le contexte a changé: mondialisation et globalisation de l'économie, se réfèrent à un nouveau consensus, le consensus de Washington.

Le consensus de Washington concernait au départ la politique de la Banque Mondiale à l'égard des pays en voie de développement. La philosophie de ce consensus veut que le marché soit le meilleur mécanisme d'allocation des richesses, non pas comme nous le rappelait ce matin Alain Euzéby, la redistribution bien appliquée. L'assurance privée et la concurrence y sont à l'honneur. L'individu est un acteur qui ne doit plus être protégé mais qui doit saisir les opportunités. La société n'est plus vécue comme étant faite de classes, les employeurs et les travailleurs, ce sont des individus. Les syndicats ou représentants des employeurs sont suspects mais les organisations non gouvernementales sont là pour aider les plus pauvres.

Les normes de l'OIT ou du Conseil de l'Europe, pour ne citer que les deux organisations internationale ou paneuropéenne ayant beaucoup influencé nos systèmes de protection sociale, sont reniées. L'accent est mis sur la protection des pauvres d'abord, et la protection individuelle ensuite.

La responsabilité collective est remise en question. Ceci change à la fois la structure de la protection, mais aussi, le financement qui lui est associé.

Il ne faut pas négliger le rétrécissement du champ d'action de la Sécurité Sociale au profit de protections privées; en effet, ces protections étant prises en charge par les individus eux-mêmes ou par les entreprises avec ou sans exonération fiscale (donc éventuellement une prise en charge par l'Etat qui ne dit pas son nom) le financement de la protection sociale s'en trouve modifié.

Les deux branches, pensions et soins de santé, dont certaines parts relèvent déjà aujourd'hui de la protection complémentaire privée (fonds de pensions ou assurances hospitalisations par exemple) sont particulièrement au coeur de cette question. Leur importance dans la protection sociale exige que nous y soyons attentifs.

**"La réalité sociale de l'Europe", la protection sociale et son financement**

La Commission européenne a publié récemment un document "La réalité sociale de l'Europe" et l'a soumis à consultation dans l'ensemble de l'Union. Ce document nous donne une analyse tout à fait pertinente. Quel est le constat? Le vieillissement de la population, des familles de moins en moins stables, de la flexibilité et de la précarité, une exigence de plus en plus affirmée d'une égalité entre les hommes et les femmes et de l'égalité des chances. Ceci interpelle l'Etat providence.

La sécurité sociale apporte-t-elle aujourd'hui aux citoyens européens qui sont de plus en plus seuls et mobiles, à la fois sur le plan familial et professionnel, les garanties et protections qu'ils attendent ? Les travailleurs doutent face à leur avenir. Ils ont des craintes, ils n'osent pas se projeter vers l'avenir, que ce soit en termes de famille, d'emploi, de logement ou de formation. Ils ont des projets mais nos systèmes étant parfois inadaptés à répondre à l'instabilité des situations, ils ne voient pas la manière dont ils pourront les réaliser. Il convient dès lors d'intégrer cette dimension dans notre réflexion y compris lorsqu'on aborde la question du financement.

Pourquoi? Quand on parle de financement, ce matin encore, nous parlons de coût, voire de trou de la sécurité sociale. Il est rare que l'on s'exprime sous l'angle des besoins, de la plus-value apportée en termes de bien être ou d'investissement par la protection sociale.

Si l'analyse de la réalité sociale aujourd'hui nous amène à considérer de plus en plus l'individu, il me paraît indispensable de promouvoir des réponses collectives aux questions relatives à sa protection.

Des choix collectifs doivent rendre possibles des trajectoires individuelles dans le contexte actuel.

L'Etat a un rôle prépondérant à jouer dans ces choix, la régulation est de son ressort et la redistribution au travers d'un financement adéquat aussi. Cette responsabilité ne doit pas nier le rôle des partenaires sociaux qui ont également des responsabilités à cet égard.

Ce retour vers les acteurs présents au moment de la conception de nos systèmes de protection sociale n'empêche pas que nous y ajoutions une dimension nouvelle indispensable: celle de l'Europe.

En effet, il s'agit aujourd'hui de reconnaître et définir une dimension européenne en plus de la dimension territoriale traditionnelle de nos systèmes de protection sociale.

L'Europe, aux côtés des différents Etats, doit être le garant d'une certaine protection, fût-elle minimale, de manière à ce que, sur le continent européen, des systèmes de protection sociale forts confortent ce que d'aucuns appellent le modèle social européen.

Pour ce faire, les principes et les valeurs rappelés par le Professeur Euziby sont à défendre:

- l'universalité et l'accès aux soins de santé et à des systèmes de pension pour tous, quel que soit leur statut;
- la solidarité à laquelle j'associe la redistribution des richesses;
- l'égalité et l'équité, le premier nous dotant d'un instrument de mesure de la justice sociale engendrée par nos systèmes et l'équité nous obligeant au respect de la dignité humaine.

### **En conclusion**

Je plaide donc pour un financement qui soit à la hauteur des exigences et besoins de l'ensemble de la population de l'Union et qui ne nie pas les principes et valeurs que je viens de rappeler.

Un financement solidaire garanti par la mutualisation des risques et des prélèvements fiscaux et parafiscaux obligatoires est, de mon point de vue, la voie à suivre pour permettre notamment l'organisation de services publics d'intérêt général qui permettent non seulement le respect des principes rappelés ci-avant mais surtout apportent des garanties collectives aux problèmes individuels. Au delà de ces protections, il est alors possible d'envisager des dépenses privées mais ces dernières doivent garder un caractère complémentaire et ne pas se substituer aux garanties collectives.

Pour ce faire, il convient de revaloriser les prélèvements obligatoires.

Pour donner de l'espoir à l'ensemble de la population européenne, on désignera d'une part, les garanties à socialiser, et donc à financer par des cotisations ou des impôts et d'autre part celles à compenser par des dépenses privées tout en garantissant un certain équilibre entre ces différents éléments. L'objectif est de remettre en avant le besoin de protection de tous et la responsabilité de chacun, en ce compris celle de l'Etat.

Parce qu'aujourd'hui nous avons la chance d'avoir une citoyenneté européenne, qui s'est ajoutée à notre citoyenneté nationale, le rôle de l'Europe ne peut être nié. C'est pourquoi je préconise ici une législation normative au niveau de l'Europe.

Le lancement de la stratégie pour moderniser nos systèmes de protection sociale avec l'aide de la méthode ouverte de coordination nous a montré combien le rôle de l'Europe peut compléter celui des Etats membres.

C'est dans ce sens, avec le respect mutuel des responsabilités de chacun mais l'engagement pour des objectifs communs qu'il convient d'aborder la question du financement en Europe.

Je vous remercie.

**Pierre BLEY**

*Secrétaire général,  
Union des Entreprises  
Luxembourgeoises - UEL*



## FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, LE POINT DE VUE DES EMPLOYEURS

En raison des circonstances dans lesquelles mon intervention a été décidée, je suis contraint d'être bref. Je m'efforcerai partant d'être concis afin que le message des milieux économiques soit écouté et pris en considération lors des conclusions de cette journée.

Le thème du colloque d'aujourd'hui,

### LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

est quelque part révélateur soit de l'existence de déficits réels ou potentiels inhérents aux systèmes de sécurité sociale, soit d'une croissance tendancielle des coûts de la sécurité sociale mettant en péril la pérennisation de différentes branches de celle-ci.

Les causes de la croissance des coûts peuvent être multiples:

- le vieillissement de la population (assurances pension, maladie et dépendance) et
- le coût des thérapies et traitements (assurances maladie et dépendance).

Ces causes sont réelles et bien connues dans bon nombre de pays européens. Le Luxembourg doit également se mettre en garde contre cette évolution latente qui ne l'épargnera pas et qui, pour certaines branches de la sécurité sociale, est déjà traçable.

La question du financement et plus particulièrement celle du **choix des sources de financement** est donc posée.

Les réponses classiques à cette question

- des cotisations paritaires ou non des salariés et des employeurs ou encore
- une fiscalisation à travers les aides budgétaires des Etats

seront mises en doute et d'aucuns préconiseront de les compléter par d'autres types de ressources. Il s'agit en l'occurrence de l'introduction de nouveaux types d'impôt pour alimenter la sécurité sociale directement ou à travers le budget étatique.

Ainsi il sera question instamment de

- taxer la plus-value des entreprises;
- taxer les capitaux investis par celles-ci;
- taxer la consommation d'énergie des ménages, des entreprises etc;
- taxer la consommation tout court.

Sans vouloir porter un jugement de valeur sur le bien-fondé de chacune de ces mesures, il échet de constater que ces sources forment un élément du mécanisme de financement en question alimentant le système de redistribution des richesses que constitue la sécurité sociale, richesses qui sont très largement générées par l'économie.

Si cette affirmation ne peut être mise en doute, alors le choix du financement devra s'orienter en fonction de la genèse de ces richesses ; en d'autres termes, ce choix devra prioritairement s'aligner sur la croissance économique.

Quelle peut donc être l'**orientation des choix de financement**?

Plusieurs pistes de réflexion doivent guider les décisions politiques en la matière:

### **1. Le choix du financement ne doit pas minorer la croissance économique**

Nous venons de voir qu'il s'agira de choisir les sources de financement en fonction de leur **impact sur la croissance économique** notamment.

S'il est vrai que l'objectif de croissance économique n'est pas une finalité en soi, il n'en reste pas moins qu'une économie performante est seule capable de financer des systèmes de sécurité sociale généreux se caractérisant par des transferts sociaux généreux.

Cette affirmation est aisément vérifiable à l'aide des statistiques internationales qui témoignent justement du fait que ce sont les économies performantes qui peuvent se permettre d'injecter des pourcentages importants de leur valeur ajoutée dans les circuits de la sécurité sociale, y compris la prévoyance privée.

En d'autres termes, il conviendra probablement de ficeler un mix qui concourt au mieux à l'objectif de la croissance.

Ainsi, il s'agira de prendre en considération qu'une mesure qui vise à taxer les capitaux des entreprises revient à hypothéquer la compétitivité de celles-ci dans la mesure où cette imposition est synonyme de dissuasion d'investissement. Dans le même ordre d'idées, si l'on voulait alourdir outre mesure les charges de production, par un renchérissement du facteur de production du travail par le biais d'un relèvement des cotisations patronales notamment, il s'en suivrait une mécanisation accrue des entreprises ou alors un recours accru à des facteurs de substitution au facteur travail, avec toutes

les conséquences que cela comporte pour le marché du travail, le financement de la sécurité sociale par le manque de cotisations sociales salariales et patronales.

D'autres conséquences néfastes pourraient découler de l'introduction de nouveaux types de ponctions mal réfléchies et je ne parle pas ici exclusivement de ponctions qui grèveraient principalement les entreprises.

Il s'agit donc de trouver une pondération judicieuse qui tienne compte des effets que je viens d'énumérer à titre exemplatif et non exhaustif.

## **2. Le choix de financement ne doit pas être uniforme pour l'ensemble de la sécurité sociale**

Ce mix ne doit pas être figé pour l'ensemble de la sécurité sociale. Il peut varier en fonction du type de branche de la sécurité sociale (ou aussi de l'acceptation des dépenses dans le chef des débiteurs). Grever les charges des entreprises par des prestations maladie ou accident est certainement davantage en rapport avec l'activité de l'entreprise. Une telle mesure peut donc être perçue à juste titre comme un coût de production de biens et de services.

Nul n'est besoin de préciser que pour d'autres types de prestations, de telles ponctions ne sont pas indiquées et doivent même être proscrites. Citons à titre d'exemples les contributions à l'assurance dépendance ou aux prestations familiales.

## **3. Le choix du financement doit s'inscrire dans une logique de compétitivité**

Il s'agit aussi d'œuvrer en faveur d'un rapport qualité-prix maximal.

Si nous venons de dire qu'un système performant va souvent de pair avec une forte croissance économique, cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas optimiser l'efficacité des systèmes. A cela s'ajoute des réflexions quant à la qualité des prestations dont bénéficient les assurés, réflexions auxquelles les entreprises sont particulièrement intéressées alors que les assurés sont en même temps les salariés des entreprises.

En effet, un pays de petite taille comme le Luxembourg, qui dispose d'une économie très ouverte vers l'extérieur, doit être très soucieuse de sa compétitivité, notion qui s'inscrit par essence dans une approche comparative.

Autrement dit, notre économie ne peut accepter des coûts de production plus élevés que des économies des pays avec lesquels ses entreprises sont en concurrence. En effet, les entreprises qui écoulent leurs biens et services à l'étranger ne peuvent répercuter sur le prix de vente le surcoût résultant d'une croissance des coûts due p.ex. à l'introduction au Luxembourg de nouvelles charges pour le financement de la sécurité sociale qu'au risque d'amoinrir les marges bénéficiaires et de compromettre à terme le site économique luxembourgeois et par là, le marché de l'emploi.

#### **4. Le financement doit être en ligne avec des objectifs justes**

Finalement, il s'agit de ne pas charger la sécurité sociale de tâches que d'autres institutions peuvent mieux assumer.

En d'autres termes, il s'agit aussi de ne pas asseoir tous les risques sur les régimes légaux (de type 1<sup>er</sup> pilier), mais de laisser de la place à la prévoyance professionnelle complémentaire, voire à l'initiative des particuliers et des assurés. De telles initiatives ne s'appliquent pas seulement à l'assurance pension, mais à presque toutes les branches de la sécurité sociale.

Je voudrais néanmoins vous rassurer. Je ne plaide pas pour un abandon de nos systèmes qui sont fondés sur la solidarité entre les forts et les plus faibles, les jeunes et les âgés etc. L'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) s'investit d'ailleurs au quotidien dans la pérennisation de ces systèmes qui caractérisent nos modèles sociaux. Mais j'estime que toute initiative de particuliers susceptible de concourir au financement de prestations de ce type doit être encouragée. Nous ne pouvons à ce stade plus nous permettre de faire fi de telles initiatives.

Cette énumération de pistes de réflexion ne se veut pas exhaustive. Son objectif est simplement de contribuer à la réflexion concernant le juste financement de la sécurité sociale qui constitue un véritable défi lancé à notre société.

La pérennisation de nos systèmes de sécurité sociale, dont dépendent également le bien-être général et la cohésion sociale, voire le financement du progrès social, sont tributaires du relèvement de ce défi.



**Derek COULTHARD**

*Directeur technique,  
IPC, Centre International des Pensions,  
Département Travail et Pensions du  
Ministère des Affaires sociales,  
Royaume-Unie*



## **EFFETS DE LA MIGRATION SUR LA PLANIFICATION ET LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Perhaps I should start with an apology from my Director, Geoff Ogle who was due to give this talk today and he ran into some very serious diary clashes - well on Monday when it became apparent so he asked me to come along as a substitute and take his place.

I would not want to give the impression that Geoff just landed this on me Monday and I knew nothing about it because the 2 of us had been working together and putting together some kind of plan of approach beforehand and we had decided already that in terms of talking about social security, we would really rather talk about pensions and also we would rather like to restrict the talk to what is happening in the UK. So I hope that these 2 restrictions are acceptable.

Getting down to some detailed planning a couple of weeks ago, as to how we would actually address this issue, I must confess at the outset, we ran into problems more or less straight away looking for a relationship between migration and between planning and financing of pensions. In other words, was migration directly affecting the policy-makers in relation to the planning and financing of pensions? I have to confess we could not really find a direct connection. We could not really find any point where a decision-maker or a policy-maker or a finance official had said: "The consequences of migration to my planning or policy-making in this respect is such and such". We could not find this kind of direct relationship.

Looking at the recent pension reforms that we are having in the UK -on which there is plenty of literature I looked through the very detailed report that our Pensions Commission had prepared and formed the basis of legislation enacted this year, the 2007 pensions act in the UK, I looked through that report (the "Turner Report" I looked through the UK's national report to the Commission, under the OMC procedures on the adequacy and sustainability of pensions and I looked through the Parliamentary debates in the UK, at the time when the new legislation was going through the legislature earlier this year and I could find virtually no reference at all to migration. None at all! Well that is not true. I did find one reference, in fact I think I have a slide on it later, and it says something like: "Migration, insofar as it largely involves people of

working age, is quite good for pensions, because they are not actually claiming a pension at that time and they are paying contributions. But migrant workers get older and they need a pension themselves so then they are not so good, but it would be OK because new migrants would come along and fill their place". And that was about the only reference I found in all that literature to the effect of migrations.

But I think what is clearly the case is that there are undoubtedly a number of major structural features present in society at the moment which are causing major rethinks on pension policy and pension financing. And insofar as migration is a factor which feeds into those features - then I think that we can say that there is an effect. But it is rather indirect, rather tenuous not a direct causation which we possibly had in mind when this subject was first mooted.

So what I intend to do, is to look quite briefly at some migration statistics for the UK and then to look in a little bit more detail, bearing in mind we have only got 20 minutes, in a little detail at how we have tackled these major structural features in the UK and how we have reformed our pension systems or changed them quite significantly and then try and draw some conclusion as to where migration has or has not fed into that. That is my plan.

I have got lots of graphs and figures. There are no acknowledgments on these. They are all drawn from websites; including UK government websites.

*(Refer to Slides)*

Ok, first of all, it is not something you would expect if you read the popular British press but immigration into the UK is relatively small compared with other countries. If we look over that 15-year period, we have got USA, and net figures these are, we have 15 million immigrants, Germany, Spain, 4 million, UK 1.5 million, so as I say, contrary to what you might think if you lived in the UK and read the popular press, migration in the UK is not a big feature compared with what happens in other, analogous economies.

And also, in the UK, migration is very much a 2-way process. 5.5 million UK nationals presently live abroad. Mainly, the principal countries where people go to are, Australia, still something like 50 thousand a year UK people go to Australia, Spain, huge numbers of pensioners retire to Spain, South Africa, Canada, New Zealand, big movements of people outside of the UK. Now this last bullet is quite interesting: since 2004, 600,000 workers have come from the Accession 8 countries, in other words, the Central and Eastern European countries. The UK government estimate of the number that was coming was 13 thousand. So they were rather out with the figures. It has been claimed there that about half are for short-term and do not stay. People do go back but new people come as well and I only read it this Monday that there are presently 250,000 children of A-8 nationals at schools in London alone. You know so that is a big number and it suggests that people are not necessarily coming here for a short time and going back home.

And I just got some figures on the foreign nationals. You see the red line are the workers and the blue line the foreign nationals overall, so that would include dependants and also I think lots of university students that are boosting that figure up. These are just some figures I got. People coming from Eastern Europe - and a lot of the talk on migration in the UK is focused on these people coming from the A-8 countries - there are actually required to register now. It was kind of a compromise on the fact that we opened our labour market but on the other hand, the government could have assurances that it had a track on what the effects of this policy were

And you can see around 60,000 people a quarter are coming in from Accession 8 countries, registering for work in the UK and there are certain restrictions around claiming benefits for the first year. In fact, very, very, few in the people have actually claimed benefits anyway. They have come to the UK to work, not to claim benefits. And just while sticking on the A-8 countries, you can see why they might be good for pensions, because around 80% are actually at young working age contributing directly into the economy. I think I have one more slide on this which is the... I had a slide which showed the nationality of... I must have deleted it but the overwhelming nationality are Polish of course.

So just to summarize this very, very, briefly on migration. It is a feature in the UK. We do draw people in, no doubt about that. Over the last few years, we have drawn particularly, people from Eastern Europe. These have been particularly people of working age and at the same time we are also a major exporter of people over time. So migration is a feature in the UK, no doubt about that, but it has to be seen within perspective.

So what is happening in terms of the pensions themselves? I mentioned these structural factors present in society which have led to pensions reform. And I want to look at these and look at, as I say, how migration might lead into this. The inadequate savings one I suppose you could say was simply internal to the UK. Simply that people themselves were not contributing sufficiently to their own pension which they would draw in due course. So if you talk about financing, the government really sees a situation where over a period of time, the bulk of a pensioner's income will be drawn from their own investments.

Studies show now that the typical average pension income is around 60% provided by the State and 40% provided by the person's own savings and investments. The plan over a generation is to reverse those figures. So that 60% will come from the person's own savings, 40% from the state. Savings could be in a private pension scheme or occupational pension scheme or whatever but that is a digression. The other point - these major structural features are of course a reflection of demographic changes especially the fall in birth rates and of course, life expectancy which is increasing very significantly in the UK as elsewhere. These are some figures on the cohort expectancy for people, for men and women at 65. Women will retire at 65

from 2020. It is 60 at the moment there is a kind of sliding scale so that you can see that in 2010, when I will be 65 actually, you can see that I will be expected to live another 19 years - that might be tempting fate saying that! But statistically, that is what is happening. And then the actual age distribution at the moment we have still got quite a nice fat centre of people who are working and contributing but, that is in 2002. Then in 2050, you can see how that has narrowed so these are factors that are affecting pensions policy, pensions financing per se within the United Kingdom - this kind of demographic bulge which is moving higher and higher up the ladder. So what did the government do to address these issues? It took a number of steps, it kind of removed, it simplified the process I should say. It simplified the process of actually becoming entitled to a benefit..

Looking at the proposals for reform then: Again bearing in mind these problems of demography, of life expectancy, of lack of savings - well first of all, there was some talk earlier on about maybe uncertainty for people in terms of their retirement position. But this uncertainty has been removed in a sense in the UK because the legislation is now in place. Pension age will gradually raise by stages: 66, 67, 68 by 2050. So I think it is about every 10 or so years from when reform comes in, in 2010, the pension age will raise. Anyone born after 1982 will retire at 68. There will also be measures to support longer working, people working for longer. I am already a beneficiary or a sufferer from that because up until a couple of years ago, I would have had to retire at 60 and now I can work as long as I want. And then there is a greater flexibility about actually deferring a claim. So if you declare, if you defer claiming your pension you actually get a 10% increase for each year you defer without limit.

So these are the main kinds of features that we have in the pension scheme which are addressing the current issues that we have on adequacy and sustainability. We are raising pension age, we are encouraging people to work longer, greater flexibility about how you actually defer a claim, some technical changes to the actual qualifying conditions for a pension which, somewhat ironically in the context of this talk, have actually had a direct effect on people living abroad, people who have worked in the UK living abroad - it would be rather easier for them to claim a pension.

That is the quick picture on migration. That is a quick picture on our pensions reforms. I go back to this particular quote from the UK Pensions Commission. This was the study on which the reforms were based, on which the new legislation was based this year, and it talks about, in the context of the difficulties caused by the demographic situation, only high immigration can produce more than a trivial reduction in projected dependency ratios over the next 50 years and as I said before, this would only be temporary because the immigrants themselves would then of course become pensioners and it could only be sustained if we had this kind of refill if you like, with another group of immigrants coming in.

So in conclusion, I do not think we can really draw any clear line of connection between migration and between pensions and financial policy not so far as financing and policy has affected pensions planning in the UK. We cannot draw a direct line between the two. We can point to the fact that many features are present which have caused pension reform, which have caused pensions changes and we can see how migration to a lesser or greater extent feeds into some of those factors, especially around the demographic factors, bringing in more people of working age. Other than that, I really cannot identify any direct connection between the two. So we will have to see how, or whether that remains the case or whether in the next set of reforms this will figure more highly. But it certainly could not be said to do so at the moment. Thanks very much for listening.

**Guillaume FILHON**

*Directeur de cabinet,  
Caisse Nationale d'Assurance  
Vieillesse - CNAV, France*



## **PÉRENNITÉ DES SYSTÈMES DE RETRAITES ET SOLIDARITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE**

... Je vais parler en français et je suis désolé mais - my French accent is absolutely awful! And I know it - so I will not bore you with it...

Pour vous faire part de mon propos, j'aurai besoin de ma présentation et je ne crois que ce soit celle-ci ... projecteur ...

Je vais en profiter pour commencer l'introduction de ma présentation. En fait, et très modestement, je souhaitais vous présenter la difficulté qui est finalement le sujet transversal de cette journée, à savoir : comment trouver un équilibre entre d'une part, la soutenabilité financière de nos systèmes de protection sociale, et d'autre part, leur raison politique, leur légitimité qui est la solidarité, s'agissant du système de pension, il s'agit bien entendu, de la solidarité entre les générations.

Je partirai de l'exemple français, tout en insistant sur le fait que je pense que l'exemple français n'est que ce qu'il est, c'est-à-dire, une illustration des problèmes auxquels nous sommes tous confrontés. Je chercherai dans ce contexte à vous dire que la France a les yeux tournés vers vous, c'est-à-dire, vers ses homologues européens, et pour illustrer mon propos, (et parce que nous sommes en fin de réunion et que j'ai conscience que nous ne sommes plus aussi frais que ce matin), j'ai sélectionné quelques petits croquis de presse, quelques caricatures pour illustrer comment, dans le débat français, les journalistes caricaturistes de presse illustrent la manière dont les français perçoivent les exemples des autres pays. Alors, par avance, je vous présente mes excuses si, d'aventure, vous y trouviez à redire et surtout n'hésitez pas à venir me le dire par la suite.

En effet, la France, comme l'ensemble de l'Europe doit faire face à la nécessité de rendre compatible la soutenabilité des systèmes de retraite et la solidarité s'agissant des systèmes de pension, la solidarité entre les générations. Il faut savoir que la France, jusqu'à présent, dans le cadre de ses réformes, et je crois que c'est aussi souvent le cas ailleurs, a surtout mis en avant la problématique de la soutenabilité des systèmes de protection sociale sans trop prendre en compte finalement la question de la légitimité politique de ces systèmes de protection sociale et finalement en oubliant que c'était la raison première de la constitution de ces systèmes étant entendu que, au

final, lorsque, au bout du compte on finit par ne parler plus que d'économie, comme le disait le professeur Euseby ce matin, on oublie un peu que notre fonction est avant tout, je dirais, une fonction politique qui vise à incarner quelque chose, à incarner une solution collective à un problème collectif.

Dans le cadre de ma présentation, j'ai envisagé 3 parties, et je vous prie de m'en excuser parce que j'ai conscience du fait qu'il s'agit d'un plan très "français". La première partie porte sur "le décor", le contexte français si vous voulez, je passerai rapidement dessus. La seconde partie porte sur les solutions que nous avons apportées aux problématiques auxquelles nous avons été confronté dans le cadre de la soutenabilité des pensions de retraite, et la troisième partie, c'est finalement la problématique nouvelle à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui, nous nous rendons compte de plus en plus, que finalement, c'est la légitimité même de nos systèmes aux yeux du public qui est remise en cause à force de ne parler que de problématique de soutenabilité financière.

Alors, très rapidement, le décor: la France a fait le choix, au sortir de la 2e guerre mondiale, de la répartition. Le système par répartition, présentait aux yeux des hommes politiques des années 45-50, 4 grands avantages: 3 économiques et 1 politique. Les 3 économiques, je passe rapidement dessus puisque le professeur Euzéby est aussi revenu sur cette question, c'était:

- d'abord, un faible coût de gestion. On a vu que les systèmes de retraite par répartition coûtent à peu près 10 fois moins cher en frais de gestion que les systèmes de retraite par capitalisation.
- En plus de cela, toujours sur le plan économique, les systèmes de retraite par répartition présentent l'avantage de constituer des stabilisateurs automatiques. La conjoncture peut être bonne ou mauvaise, quel que soit le moment où vous partez à la retraite, le calcul de votre retraite s'effectue selon la Loi et non pas selon les jeux du marché.
- Enfin troisième grande raison: toujours sur un aspect macro-économique, le système de retraite par répartition avantage les personnes qui n'ont pas les moyens de constituer une retraite par l'épargne individuelle, qui sont aussi les personnes qui ont la plus grande propension marginale à consommer et dont la plus grande part du revenu est bien destinée à une re-consommation immédiate, donc à une dynamisation de l'économie.
- En plus de ces 3 éléments économiques, il y a un élément politique auquel tenait particulièrement le législateur en 1945: la France sortait d'une période d'occupation au cours de laquelle, une partie des Français s'était opposée à une autre partie des Français, et pour restaurer une forme d'unité nationale, et je crois que c'est très important de le dire, pour instituer de nouveau une idée collective, il fallait affirmer un principe de solidarité de tous pour tous entre tous. Pour reprendre la clarification de Welber sur les différentes sources de légitimité, je crois important de rappeler qu'il y a une légitimité rationnelle à l'affirmation d'une

appartenance collective qui s'ajoute à la légitimité historique qui existait avant la 2e guerre mondiale en France; donc en gros - 'Je suis Français parce que la France est un pays de longue tradition, qu'elle a une histoire, mais je suis aussi Français parce que, avec tous les Français, je contribue à un système qui me protège quand j'ai un problème et qui assure la protection des autres quand moi je n'ai pas de problème' - cette idée-là est je crois, très importante. Elle a été soulevée par un orateur précédent. Je pense que l'Europe ne devrait pas oublier que c'est ainsi que l'on constitue un ensemble collectif et que l'on crée une fraternité entre les citoyens d'un ensemble, qui se veut un ensemble homogène.

Voilà, je passe rapidement sur la complexité du système français que vous trouverez dans ma présentation qui sera sur le site de l'ESIP. Il faut juste retenir que ce système est une mosaïque, qu'il y a plusieurs régimes de retraite, et notamment, des régimes spéciaux, on en a beaucoup entendu parler ces derniers sont les régimes de retraite des personnes qui travaillent pour conduire les trains par exemple, des gens qui travaillent pour fournir de l'électricité, ou les gens qui conduisent le métro ou qui travaillent dans l'entreprise qui gère les métros à Paris. Succinctement cependant, il faut se rappeler que le régime général constitue le principal de ces régimes de retraite. Ce régime général, c'est le mien, c'est-à-dire, celui de la caisse nationale d'assurance vieillesse, c'est celui qui assure les retraites de base de l'ensemble des salariés du privé. Lorsque vous récapitulez l'ensemble des cotisations touchées par les différents régimes, la grosse partie, c'est le régime général.

Les recettes de la CNAV sont essentiellement basées sur des cotisations. On parlait tout à l'heure de la problématique entre cotisation et contributions fiscales, la France a fait le choix des cotisations sociales et même si, une partie des ressources de la caisse nationale de l'assurance vieillesse sont de nature fiscale, l'essentiel c'est bien toujours le principe "bismarckien", c'est-à-dire, les actifs paient par leurs cotisations sociales prélevées de leurs salaires, et immédiatement, les pensions des populations qui ne sont pas, qui ne sont plus actives, qui sont donc à la retraite. Lorsque l'on s'intéresse à l'évolution du solde de la CNAV, (caisse nationale d'assurance vieillesse), on constate que ce solde dépend finalement de 3 éléments fondamentaux. Le premier de ces éléments, c'est on s'en doute, la situation démographique. Le second de ces éléments relève d'une nature politique et le troisième de ces éléments relève d'une nature économique. Il faut savoir que, et bien quand on passe dans le rouge en règle général, c'est soit qu'il y a un problème démographique, c'est-à-dire, qu'il y a plus de personnes qui bénéficient de pensions que de cotisations versées, soit qu'il y a eu une décision politique qui a augmenté les droits des pensionnaires, c'est le cas par exemple à partir de 1983, suite à la décision du Président Mitterrand, de mettre en place la retraite à 60 ans, soit un problème de nature économique, c'était le cas en 1993, qui était une année de récession en France, et qui donc a entraîné un

déficit important, puisque qui dit récession, dit peu de salaires, qui dit moins de salaires, dit moins de cotisations, qui dit moins de cotisations à montants de pensions égaux dit augmentation du déficit.

Du coup, la problématique des pensions a d'abord et avant tout, été envisagée sur une problématique, disons, économétrique, qui repose sur la soutenabilité des pensions. Comment faire pour que les pensions puissent être payées sans entraîner de déficit jugé excessif et en tout cas préjudiciable à l'économie ? Deux réformes importantes ont été menées. La première, c'est celle de 1993, qui a entraîné de façon très classique, une diminution du montant de la pension en fonction des cotisations versées. En gros, avant je payais 100 et je touchais 100, maintenant je paie 100 et je touche 80 et je passe sur la manière dont les indices de calcul ont été faits pour diminuer cette pension. En gros, il a été décidé:

- D'augmenter la période de cotisations (de 37,5 ans à 40 ans).
- De diminuer le montant de la pension en prenant un salaire de référence sur les 25 et non plus les 10 meilleures années, ce salaire de référence était indexé sur l'inflation en %.

En effet, la France devait faire face à une évolution du rapport démographique qui était aussi problématique que dans vos pays. On voit par exemple qu'en 1965, nous avions 5 cotisants pour 1 retraité et la grille qui vous est présentée termine en 2040 avec moins de 1 cotisant pour 1 retraité. En 1993 déjà, il y avait une problématique qui consistait à dire 'Il y a moins de 2 cotisants pour 1 retraité avec une durée de vie à la retraite qui augmentait régulièrement, ce qui entraînait une préoccupation de la part des différents décideurs politiques, comme en témoigne cette petite caricature. Je laisse le soin aux interprètes de traduire la caricature...

D'où une nécessité de réformer en 1993, une nécessité qui s'est revue de nouveau en 2003 et de nouveau la question a été posée de la soutenabilité des pensions avec une communication sur la problématique des pourcentages de PIB accordés aux systèmes de retraite, qui devaient passer de, à peu près 12% en 2000 à près de 16% en 2040. Les besoins de financement de retraite en 2040 étaient de 4 points de PIB par rapport aux besoins qui existaient en 2000, 4 points de PIB supplémentaires, voire 6.5 points de PIB si les pensions de retraite étaient indexées sur les salaires nets, c'est-à-dire si le niveau des pensions chaque année était réévalué en fonction de la réévaluation des salaires.

Dans ce contexte, la France a dû de nouveau faire une réforme, de nouveau paramétrique, c'est la réforme de François Fillon qui porte plutôt un rapprochement de tous les régimes de retraite. On a vu tout à l'heure très rapidement que la France, c'est un pays de mosaïque de systèmes de retraite, et l'idée était de rapprocher le régime de la fonction publique du régime général qui, lui, s'était déjà réformé en 1993.

Donc la réforme Fillon que je viens de vous expliquer est passée avec les difficultés dont vous ne vous rappelez peut-être pas et qui a conduit à ce que la durée de cotisations nécessaire pour les fonctionnaires se soit alignée sur le régime général, c'est-à-dire que désormais, les fonctionnaires devront cotiser 40 ans; par ailleurs, leur pension de retraite est indexée sur les prix et non pas sur les salaires.

Désormais, nous sommes de nouveau à la croisée des chemins. En effet, la réforme de 2003 prévoit que tous les 4 ans, et cela revient un peu à la question qui a été posée par notre collègue bruxelloise des assurances, qui disait - "Est-ce qu'on ne peut pas sécuriser la population en disant - 'Voilà, on fait une grande réforme une fois pour toute et on n'en parle plus, désormais c'est garanti jusqu'au bout'". Et bien la réponse, pour ceux qui sont de la France, est non. On est conduit à re-paramétrer le système tous les 4 ans en fonction du constat en terme de croissance économique et d'espérance de vie et donc, dès 2003, il a été dit qu'en 2008, nous réadapterions le système en fonction de cette nécessité de soutenabilité financière. Sauf que, à présent, la notion d'équité entre les générations se pose avec davantage d'acuité. On voit très nettement qu'une partie de l'opinion publique, notamment l'opinion publique la plus jeune, perd confiance dans nos systèmes de protection sociale. Alors c'est vrai, l'évolution sociodémographique est toujours défavorable. J'imagine que vous avez du mal à voir, ici il faut simplement considérer que ces courbes rappellent le nombre de cotisants réels par rapport au nombre de personnes de 50 ans et + à la retraite et on voit que la France, qui est la ligne en jaune, est très en deçà des autres pays, et tout particulièrement, du Japon, qui est la ligne marron, qui est en haut. Je ne reviens pas sur ces courbes, vous en avez déjà vu des dizaines comme celles-ci. Simplement, ce type de courbe et ce type de situation entraîne le fait que de nouveau, la caisse de l'assurance vieillesse est en déficit. Elle est en déficit depuis 2007, un déficit important qui est de 4,5 milliard d'Euros, et les Français ne comprennent pas puisqu'ils ont encore le souvenir d'une réforme en 2003, et ils voient bien par ailleurs, que le niveau des retraites diminue par rapport à ce qu'ils se souviennent avoir vu pour les retraités des années 90.

Du coup, une nouvelle réforme se dessine. Dans le cadre de cette réforme, il y a une volonté d'appliquer plusieurs paramètres et plusieurs leviers. D'abord un alignement progressif des règles pour tous les régimes, et c'est ce qu'on a vu en cette fin d'année avec un alignement de la durée de cotisations nécessaire dans les régimes dits spéciaux sur celle du régime de la fonction publique, lui-même s'alignant sur le régime général. L'augmentation de la durée d'activité est un autre élément, c'est-à-dire, on va demander aux gens de partir en retraite plus tard en remettant en cause par ailleurs les préretraites qui sont des départs autorisés avant l'âge de la retraite. On cherchera par ailleurs à prendre en compte les critères de pénibilité et à renforcer le droit à l'information. Ces 5 éléments sont des éléments qui sont

en fait repris des travaux qui ont été effectués par l'Allemagne et je disais tout à l'heure à une homologue allemande, que c'est vrai que la France regarde beaucoup du côté de l'Allemagne pour voir comment l'Allemagne s'est sortie de difficultés qui nous sont communes. En effet, dans le cadre de la réforme, je vous ai dit à l'instant, il y a l'idée qu'il faut en finir avec le processus de préretraites. La France est un pays qui permet aux gens de partir en retraite à 60 ans. Mais il y a des gens qui partent en retraite avant 60 ans dans le cadre de dispositifs qu'on a longtemps appelé les "préretraites". Ces dispositifs sont de différentes natures et ce qu'on voit dans ce tableau ici, c'est qu'en fait, il y a eu une succession de dispositifs depuis l'année 1984 qui entraîne que le nombre de personnes qui partent à la retraite avant 60 ans restent sensiblement le même depuis 1984 en dépit du fait qu'on annonce de façon officielle qu'il faut en finir avec ces dispositifs. Alors ce qui se passe, en général, on en finit avec un dispositif qui décroît - on voit ici très nettement les dispositifs dits de "préretraites" qui sont officiellement des dispositifs de "préretraites", le bleu et le rouge, diminuer - mais ils sont peu à peu remplacés par de nouveaux dispositifs qui sont des dispositifs de "dispense de recherche d'activité" ou des dispositifs dits de "retraite anticipée" pour longue carrière.

Il faut donc relever le taux d'activité des plus de 55 ans et là, la France a les yeux plutôt rivés sur nos homologues suédois qui eux, ne font pas, dans le cadre de leur entreprise, ce que font les entreprises françaises. Les entreprises françaises cessent d'investir sur leurs salariés à partir du moment où ils ont 50 ans et plus et cherchent à les remercier en leur permettant de devenir rentier par exemple en bénéficiant de pensions spécifiques, payées par l'assurance chômage le plus souvent, leur permettant de partir plus tôt même s'ils ont encore une richesse à apporter à l'économie nationale. On le voit notamment dans les dépenses de formation qui sont autorisées par les entreprises françaises par rapport aux entreprises des autres pays. S'agissant des dépenses pour les 55-64 ans, on voit très nettement en France qu'il n'y a aucune dépense de formation pour les 55-64 ans ce qui est à rapprocher de l'exemple suédois qui quant à lui, assure une formation professionnelle, sur l'ensemble des âges de la période d'activité mais tout particulièrement sur les 55-64 ans a une différence très nette avec le modèle français.

En fait, il y a une nécessité pour nous de mener une nouvelle réforme, mais cette nécessité, elle se heurte à l'impression de plus en plus forte qu'il y a un conflit entre les générations, ce qui va à l'encontre de l'idée de solidarité entre les générations ; de plus en plus, et la presse s'en fait l'écho, l'idée se profile que la génération des Papy-boomers est la génération qui a bénéficié le plus des efforts faits par leurs parents et qui maintenant voudraient vivre à crédit sur les efforts qui ne sont pas encore faits par leurs enfants au détriment des droits sociaux de leurs enfants. Il y a donc un risque d'opposition entre les retraités et les jeunes générations. D'une part les

retraités n'envisagent pas une diminution de leurs droits et d'autre part, les jeunes générations mettent en doute la pérennité du système. Nous avons mené une étude statistique sur la crédibilité de nos systèmes de retraite par répartition et les résultats sont très mauvais pour nous. En effet, on le voit dans ce petit graphique, près de 71% des 35-39 ans considèrent que nos systèmes de retraite sont mal gérés alors que c'est faux. On a vu tout à l'heure que les systèmes de retraite par répartition ont des frais de gestion qui sont très inférieurs aux systèmes de retraite privés par capitalisation. Et pourtant 71% des jeunes considèrent que ce n'est pas le cas. 65% des jeunes considèrent qu'il est coûteux alors que ça n'est pas vrai encore une fois, ce qui coûte, c'est la situation démographique ou les droits par rapport aux personnes pensionnées mais pas le système en lui-même. Enfin près de 90% des 35-39 ans considèrent que le système n'est pas solide en dépit du fait qu'il repose sur des fondamentaux de l'économie réelle, loin, donc, de l'économie "casino".

Il y a donc quelque part, à force d'avoir voulu effectuer des adaptations paramétriques, il y a quelque part un message qui est passé de façon sibylline vers les jeunes et qui est:

1. le seul discours à écouter, c'est le discours économique présenté comme une science dure
2. "Vous n'avez pas d'espoir. Vous allez payer pour vos parents et quant à vous, vous n'aurez rien, sauf si vous êtes suffisamment riches ou si vous avez suffisamment d'argent pour épargner pour vous-mêmes."

d'où une certaine absence d'espoir de la jeunesse. Bien sûr je dramatise un peu, s'agissant des retraites, peut-être que ça n'est pas la principale source d'absence d'espoir de la jeunesse. Il y a la nécessité de pouvoir trouver un emploi de pouvoir s'acheter un appartement avant de commencer à penser à la retraite mais lorsque l'on cesse de donner de l'espoir à la jeunesse et bien on fait face à des difficultés auxquelles, en tant que Français, je pense très fort notamment en ce moment, puisque, vous le savez, nous reconstruisons aujourd'hui encore des difficultés dans la banlieue parisienne comme nous en avons eues il y a 2 ans, et qui sont liées notamment à cette impression de la jeunesse de France, et notamment la jeunesse suburbaine de France, qu'on l'abandonne à sa propre destinée sans lui garantir cette solidarité dont on a vu tout à l'heure, combien elle était politiquement nécessaire pour entraîner une adhésion commune

Il n'est pas possible pourtant d'afficher un taux de remplacement à moyen et à long termes, ce qui ne facilite pas la confiance des jeunes dans la répartition. Nous avons un fonds de réserve collectif qui est insuffisant et il n'est plus possible d'augmenter pour nous les niveaux de prélèvements collectifs.

Alors, avons-nous une solution? Alors, nous avons effectivement une solution technique qui s'appelle l'ABAQUE. L'ABACQUE ça veut dire quoi? Ca vient

du latin abacus, et ça veut dire tableau de poussière. Il s'agit en fait d'un moyen pour comprendre comment effectuer des calculs pour assurer l'objectif de maintenir la soutenabilité financière d'une part, et d'autre part, assurer la solidarité entre les générations. Il s'agit en fait de reconnaître que pour assurer le système de retraite par répartition, il n'y a que 3 leviers, et il faut les concilier. Ces 3 leviers, c'est le montant des cotisations d'une part, le montant des pensions d'autre part et la durée des cotisations pour finir. Donc ici, dans ce tableau, on a une représentation de ce que serait par exemple, une augmentation des prélèvements, par rapport à un scénario d'augmentation de la période d'activité ou par rapport à un scénario de diminution du niveau moyen des pensions, le tout dans une perspective économique de 2,5 % de croissance en moyenne.

Ceci, j'en ai conscience est un petit peu compliqué, je vais donc l'illustrer par un exemple type. Le conseil d'orientation des retraites en France a constaté, après un certain nombre de calculs, qu'il suffirait, pour assurer la soutenabilité de nos systèmes de retraite par répartition, d'assurer une hausse des cotisations de 1,5 points sur le revenu d'activité brut, ce qui peut être compensé par une diminution des cotisations pour le chômage puisque notre taux de chômage baisse, une augmentation de la durée d'assurance d'un an seulement et une diminution du ratio entre d'une part la pension moyenne nette, et d'autre part le revenu d'activité moyen net, de 10%. Une hausse des cotisations de 1,5 points, une augmentation de la durée d'assurance d'un an et une diminution du ratio pension moyenne net sur revenu moyen net de 10% seraient suffisantes pour assurer l'avenir et le fonctionnement de la retraite par répartition. L'utilisation d'un seul de ces outils, entraînerait quant à elle des scénarios qui sont moins soutenables, à savoir par exemple une augmentation de la période de cotisation de 3 années ou bien une augmentation du taux de prélèvement pour la retraite de 4 points, ou bien une diminution du ratio de pension moyenne nette sur revenu d'activité net de 20%. Donc là, on a quelque part une solution qui nous permet d'assurer à la fois la solidarité entre les générations et de maintenir une soutenabilité financière des pensions étant entendu bien sur, que ces variables évoluent. Ainsi le salaire que, actuellement touchent les Français, est bien plus élevé que le salaire qu'ils touchaient dans les années 60 et dès lors, on peut dire qu'il n'est pas anormal que le montant de retraite relatif par rapport à ce salaire puisse diminuer. Ça n'entraîne pas une diminution du montant de retraite absolu qui lui, continue d'augmenter, mais moins vite que l'évolution des salaires.

J'espère que je ne suis pas trop compliqué et que vous n'êtes pas dans l'état de ce scientifique qu'on a trouvé dans un croquis de presse.

Pour finir, je dirais que nous avons à faire face à une nouvelle inconnue, qui est la question de l'équité; cette équité qui est désormais au devant de la scène et qui fait l'objet des débats, notamment en France, et qui présente l'avantage et l'inconvénient d'être un terme vague. En effet, on parle de

solidarité entre les générations, là-dessus, tout le monde est d'accord. Mais quand on parle d'équité, alors là de quoi parle-t-on exactement? Par exemple, quand on parle de l'équité entre les hommes et les femmes, on peut dire que les femmes touchent une pension de retraite inférieure à celle des hommes, mais on peut aussi dire qu'elles cotisent moins que les hommes et qu'elles ont une durée de vie plus longue. Ainsi au final on peut dire que la retraite par répartition est une meilleure affaire pour les femmes que pour les hommes en dépit du fait qu'elles touchent une rémunération de retraite moyenne inférieure. De la même manière, l'équité entre les générations, j'en ai parlé à l'instant, on peut dire que les retraites par répartition étaient beaucoup plus rentables pour les faibles cohortes démographiques qui sont parties en retraite en 1985, c'est vrai. Elles étaient remboursées de la totalité de leurs cotisations en moins de 10 ans. Désormais on est remboursé de la totalité de ses cotisations entre 15 et 17 ans de retraite. Mais est-ce qu'on peut réellement comparer un jeune de 20 ans en 1950, qui avait à peine de quoi s'acheter une bicyclette en travaillant toute la journée et un jeune de 20 ans en 2005, qui même s'il n'a pas de travail parce qu'il est encore étudiant, a déjà son automobile et part en vacances à l'étranger?

De la même manière, on parle de l'équité entre les régimes de retraite. On a beaucoup parlé des régimes spéciaux en France. Cependant, les bénéficiaires de ces régimes spéciaux disent que leur existence est partie liée au contrat qui fait qu'on postule à ces fonctions par exemple pour devenir conducteur de train. Lorsque la personne annonce qu'elle veut être conducteur de train, elle doit passer un concours et la motivation pour ce concours, c'est notamment le système de protection sociale. Enfin l'équité entre les cotisants, on peut dire qu'il existe des métiers pénibles ou des carrières accidentées qui nécessiteraient une aide particulière, mais qu'est-ce que c'est qu'un métier pénible ? En France, les avocats qui actuellement sont contre une réforme de la justice, portée par la Garde des Sceaux, Madame Rachida Dati, disent que l'avocature, le fait d'être avocat, c'est un métier pénible; et que l'une des solutions pour la réforme de la justice, c'est partir à la retraite à 55 ans parce que l'avocature est un métier pénible au même titre que le fait d'être maçon par exemple!!!

Autant de sujets très polémiques qui font que, en dépit de l'Abbaque que je vous ai trop rapidement présenté, nous ne pouvons pas véritablement savoir quel sera notre avenir en matière de retraite par répartition. Les outils statistiques dont nous disposons actuellement tendent à démontrer que concilier la solidarité entre les générations et la soutenabilité financière est un objectif atteignable.

Je vous remercie de votre attention.

**Adam NIEDZIELSKI**

*Directeur Finance, ZUS,  
Institution d'Assurance Sociale,  
Pologne*



## **FINANCING SOCIAL SECURITY IN TRANSITION COUNTRIES**

The presentation consists of four main parts:

- Role and tasks of the Social Insurance Institution in the Polish social security system;
- Functioning of the social security system in Poland in 1989-1998;
- Financing social security after the 1999 reform;
- Challenges for the future - risks to financial stability of the social security system.

As a result of the social insurance system's reform, implemented from 1 January 1999, the Social Insurance Institution (ZUS) has become the main element of administration of the new social security system. The Social Insurance Institution is the state organisational unit holding legal entity. Its tasks have been defined in the Law of 13 October 1998 on the social insurance system. ZUS also fulfils different functions entrusted by virtue of other laws.

The main responsibilities of the Social Insurance Institution are:

1. establishment of the citizen's entitlement to pensions, sickness allowances, care allowances and other benefits as well as benefit payment services;
2. assessment and collection of contributions to the pension system, health insurance and unemployment insurance;
3. medical examination for the purpose of establishing or verifying entitlements.

As a result of the above mentioned tasks, Social Insurance Institution deals with (figures for 2006):

- revenues from collected social insurance contributions amounting to 20.9 billion euro;
- other revenues (state subsidies, refund of contributions transferred to OPFs) amounting to 10.1 billion euro;

- expenditures amounting to 30.6 billion euro (97% of which on cash benefits);
- transfer of a part of the contribution to Open Pension Funds amounting to 3.8 billion euro;
- transfer of the contribution to health insurance amounting to 8.8 billion euro;
- transfer of the contribution to unemployment insurance amounting to 1.8 billion euro;
- over 13.3 million insured people;
- 1.7 million contribution payers;
- average monthly number of retirees and pensioners reaching 7.2 million;
- over 1.4 million conducted medical examinations (in 2005) for the purposes of establishing entitlements to disability pensions and benefits.

Due to the range of exercised tasks the Social Insurance Institution is one of the biggest public institutions in Poland. It combines the functions of a financial institution (collection of contributions, payment of benefits) with functions of an institution that should provide its clients - beneficiaries and contribution payers - with a sense of security connected with the reliable fulfilment of entrusted social mission.

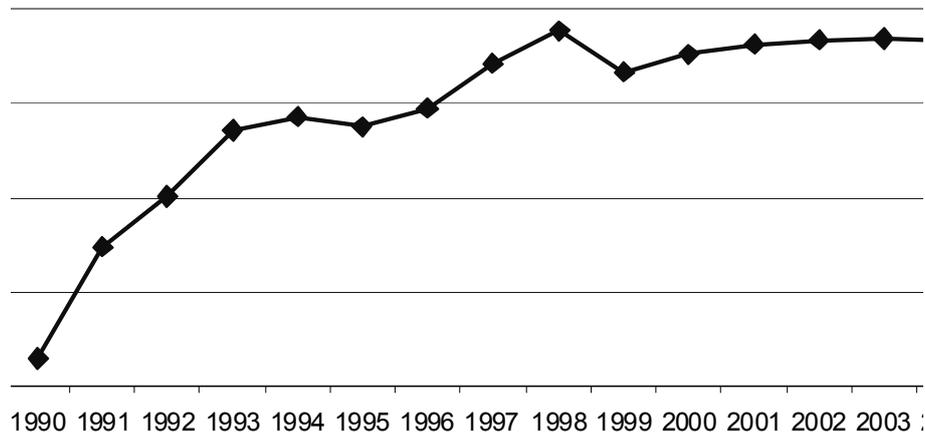
Since the late 1980s till 1998 the social security system was a compulsory pay-as-you-go and defined-benefit system. The functioning of this system was based on the following principles:

- there were three separate social security systems:
  - o individual farmers were covered by the agricultural social security system;
  - o soldiers and officers of internal affairs departments were covered by the so called "uniform system";
  - o all other employed people were covered by the employee social security system.
- social insurance benefits included:
  - o pensions, received upon reaching the retirement age;
  - o disability pensions, received once employee is fully or partly incapable of working due to sickness or accident;
  - o pensions paid to non-working family members of the deceased employee;
  - o death grants, sickness allowances, maternity allowances, nursing allowances;
  - o other benefits.

- the sources of financing were as follows:
  - o social security contributions paid
    - § for employed people by the employer;
    - § for the remaining insured people - by themselves out of their own funds.
  - o complementary subsidies from the state budget
- the funds for the benefits were collected by the Social Insurance Fund (FUS) managed by the Social Insurance Institution.

The contribution rate was set at 43% in 1990, increased to 45% in 1992 and maintained at this level until 1998. The retirement age limit was set at 65 for men and 60 for women, however with many exceptions to this rule and with widespread sector privileges, the actual average retirement age was significantly lower. A possibility to retire early along with generous disability provisions as well as decline in employment resulted in the growing disproportion between the number of people insured (for whom the contributions are paid) and the number of beneficiaries. In 1990 there were 41 pensioners for 100 insured people, in 1991 - 47, in 1998 the number of pensioners receiving pension benefits was close to 59 (per 100 insured people). Difficulties appeared in ensuring the financial sustainability of the Social Insurance Fund (FUS), which resulted in significant subventions from the state budget.

**Number of pensioners per 100 insured**



On January 1, 1999 a new pension system was introduced. The main objectives were to provide fiscal sustainability and other benefits for the economy. In terms of fiscal stability more important than short-term balance

was to lay the foundations for the long-term financial stability. As for the positive economic effects, the new system was designed to improve functioning of capital markets (saving and capital stock effects).

The basic changes covered:

- division of the contribution into parts corresponding to specific kinds of benefits;
- introduction of the top limit on the basis for calculation of pension insurance contribution (thirty average remuneration from the previous year);
- significantly stronger connection between the amount of the future social insurance benefit and the total sum of contributions paid to FUS;
- unification of the retirement age limit for all groups of employees;
- division of the contribution into the part payable by the employer (50% of the pension contribution, the entire sickness contribution) and the part payable by the employee;

In this way, the link between contributions and benefits has been strengthened. As for now the reformed pension system is based on the following three pillars:

1. a compulsory pay-as-you-go, defined-benefit pension;
2. a compulsory, capitalised, defined-contribution pension - the so-called 'Open Pension Fund';
3. voluntary retirement savings and non-pension sources of income.

Within the first pillar:

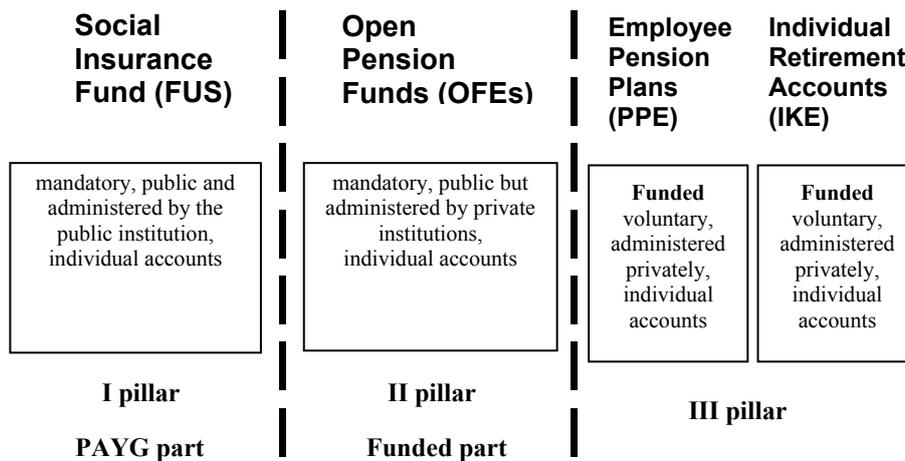
1. pension contributions paid by the employee and his/her employer are registered in a separate/individual account;
2. the capital at the individual account increases according to 75% of the growth rate of global amount of contributions paid to FUS;
3. once the employee retires, the amount of the pension he/she is owed will be calculated by dividing the value of accumulated capital by the average period of receiving pension (based on average life expectancy taken from the demographic tables).

Within the framework of the second pillar the Social Insurance Institution transfers resources (1/3 of workers' contributions) to the Open Pension Funds, which are run by private companies (the second pillar). The insured people are free to choose the Open Pension Fund. In 1999, 21 funds were established in Poland by the world and Poland's biggest financial institutions.

The third pillar, being an optional form of the pension insurance, covers not only private individual savings accounts but also occupational pension

schemes. As all those voluntary schemes are not accompanied by tax incentives, they play a marginal role in Poland.

## The structure of the Polish pension system



Old-age citizens who have no required contribution period can apply for the general social assistance benefit. The public pension from the first pillar is the main source of income in old age. The second pillar is obligatory for people born after January 1, 1969. People born between January 1, 1949 and December 31, 1968 are free to choose between the old and the new system (whether to be included in or excluded from the Open Pension Fund). Those who have been insured before the reform were given a lump sum of the so called 'initial capital' to be added to their newly established individual accounts. When retired, the amount of money on their account will be divided by the life expectancy for a person at that age. Citizens, who were born before 1949, receive their pension benefits according to the rules that had existed before the pension system was changed in 1999.

The minimum contributory period is 20 years for women and 25 years for men. The retirement age is 60 and 65, respectively. If the condition of the minimum contributory period is not met, the pension benefits actually paid are not covered by the minimum income guarantee. Pension benefits are taxed as other sources of income. Since 1999 the indexation of benefits has been based on the mixed price-wage formula (minimum indexation should cover inflation plus 20% of wage growth) and annually defined in the Budgetary Law. The minimum amount of pension benefit is set at a level of

the minimum wage for workers and 60% of the average income for self-employed people.

Apart from the general pension system in Poland there are special provisions for people with work disability. Since 1999 they have been divided into separate social insurance schemes with separate contributions. In order to obtain the right to a disability pension one has to meet the following requirements:

- he or she must be diagnosed as partially or totally incapable of work;
- he or she must have completed the necessary contributory period;
- work incapacity must have occurred in a period covered by the insurance.

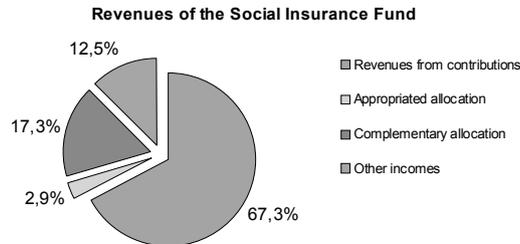
People who need nursing care due to sickness are additionally granted a nursing supplement. Those on disability pension who are by doctor's declaration able to acquire new professional qualifications are granted a special training pension, which is payable for six months.

When a person receiving an old-age or disability pension (or having paid contributions sufficient to be granted such pension) dies, the surviving dependents receive a pension. As a rule the benefit amounts to 85-90% of the pension to which the deceased person was eligible.

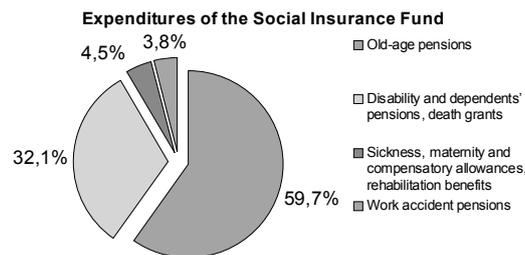
The Social Insurance Fund, managed by the Social Insurance Institution, is the main element in financing social insurance in Poland. The incomes of the Social Insurance Fund amounted to 31.0 billion euro in 2006. A major part of the Fund incomes comes from contributions. In 2006 they accounted for almost 68% of all incomes of the Fund. The Social Insurance Fund incomes are complemented by the State budget allocation, fixed on an annual basis in the financial plan of the Fund forming a part of the Budgetary Law for a given year. It is divided into two parts:

- an allocation designated for expenditures and cash benefits of non-insurance character that ZUS had been commissioned to pay, for example benefits for military and war invalids and for combatants. In 2006 it amounted to 0.9 billion euro, that is 3.3% of Fund incomes;
- a complementary allocation aimed at covering the gap between incomes from contributions and expenditures on benefits. In 2006 it amounted to nearly 5.4 billion euro (17.3% of Fund revenues).

The remaining Fund incomes include a refund in respect of contributions' transfer to OPFs (3.9 billion euro in 2006).



In 2006 the total expenditure of the Social Insurance Fund amounted to 30.6 billion euro. Expenditure on cash benefits financed by SIF accounted in 2006 for 97.2% of the total expenditure. Expenditure on pensions had the highest share in the total SIF expenditure in 2006 (89.2%) and amounted to 27.3 billion euro.

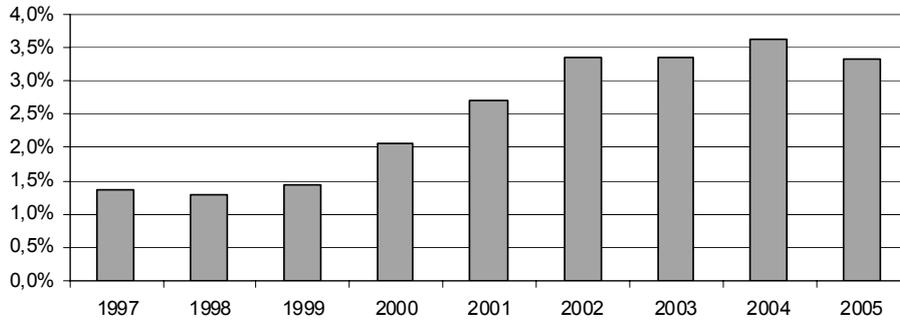


Introduction of the new pension scheme in 1999 resulted in large drop in the Social Insurance Fund's incomes. There are three main reasons for this:

- the limit on total contributions paid by the employer and employee has been imposed,
- a part of the contribution is transferred to Demographic Reserve Fund;
- a part of the contribution is transferred to OPFs (refunded by the State budget).

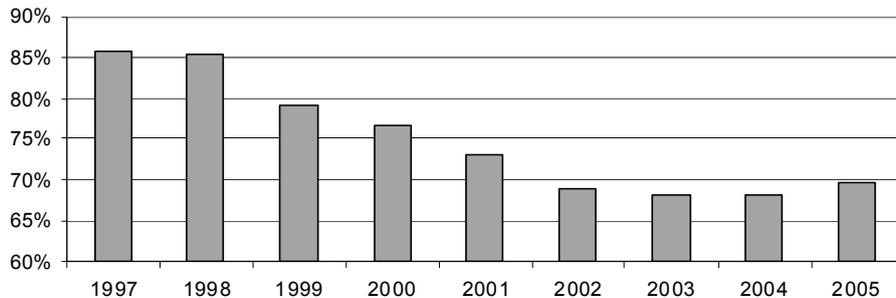
The outcome was the substantial increase in state allocation to cover the deficit. In 1998 a state budget allocation amounted to 1.8 billion euro (in 1999 prices), that is 1.3% of GDP. With the introduction of the reformed pension scheme, the allocation increased substantially. In 2000 it amounted to 5.8 billion euro (2.7% of GDP, including the refund of contributions' transfers to OPFs). In 2004 the allocation to SIF reached the level of 3.6% of GDP.

State budget allocation (as % of GDP)



Although eight years have passed since the reform of the pension scheme, the Social Insurance Fund's imbalance is still a serious concern. According to simulations, in 2012 Fund expenditures will be from 3.3 to 8.9 billion euro higher than Fund incomes depending on the macroeconomic and demographic assumptions. The main cause of imbalance is a growing number of pension payments and a decreasing number of contribution payers. While the employment rates in Poland are still below EU average, Fund revenues from contributions remain relatively low as compared to expenditures.

Revenues from contributions (as % expenditures)



Another danger lies behind the exclusion of certain groups of insured people from the general system of pension insurance (for example miners). An amendment to existing regulations was introduced in 2005, so that the miners were granted privileges. Some experts pointed out that if the state was to award special status to some pressure groups the sense of the entire pension reform in Poland would be undermined.

As pointed out earlier, the Social Insurance Fund's incomes and expenditures are highly dependent on the macroeconomic situation. This imposes a threat of widening the Fund's imbalance in case of economic shocks. As the recent simulation has shown, a real wage growth has the biggest impact on Fund's incomes. A -1 pp change of real wage growth will lead to nearly 3% decrease in Fund's incomes. A 1 pp increase in inflation rate will result in almost 2% increase in Fund's expenditures.

To sum up, although a new system has been established to deal with the long term financial problem of aging society, it generates a deficit that has to engage serious public resources.

**Marie JOUFFE**  
*Directrice adjointe de l'ESIP*



## CONCLUSIONS

Conclure cette conférence consacrée au "financement de la protection sociale: perspective européenne" c'est d'abord être conscient qu'elle s'inscrit dans un processus de réflexion continu et qu'elle se situe à un moment important pour la perspective européenne puisque plusieurs chantiers de la Commission européenne concernent cette question: le rapport MISSOC 2007, le rapport conjoint 2008 sur la protection sociale et l'inclusion sociale et aussi la préparation de l'agenda social pour après 2010.

Je vais limiter l'exercice à reprendre, très brièvement, quelques unes des idées forces des différentes interventions, idées retenues de façon très subjective et qui me semblent pouvoir inspirer les travaux d'ESIP.

Le Ministre Mars di Bartolomeo nous a emporté dans ses convictions nous invitant à dire Oui aux réformes de la protection sociale et aux adaptations en interne au système, mais à dire Non aux remises en cause et au démontage du système pour renvoyer la protection sociale vers le Marché. Il nous a invités à stopper les lamentations et attitudes défensives et à passer à l'offensive. Il faut pour cela, a-t-il dit, démontrer la Plus value de la Protection sociale solidaire en déplorant justement l'absence d'études et d'évaluations chiffrées sur les retombées et l'impact global de la sécurité du social. Cette question de : comment évaluer et valoriser en Euros les apports à court et plus long terme d'une bonne protection sociale? est importante et les ratios par référence au PIB sont évidemment insuffisants. L'ESIP pourrait y réfléchir.

Pour passer à l'offensive il faut des arguments solides.

Georg Fischer de la Commission européenne nous a fourni des informations intéressantes sur les tendances en matière de financement des systèmes de protection sociale dans les 27 Etats membres. Les différences sont grandes mais la tendance à une certaine convergence dans les modes de financements apparaît. Globalement c'est plus de contribution du budget de l'Etat et moins de contribution sociale assise sur les salaires.

Professeur Euzéby nous a proposé un canevas d'argumentation en faveur d'une protection sociale solidaire. Affirmant que le financement social est un pilier de l'Europe sociale, il veut réfuter les reproches formulés à l'encontre

des systèmes sociaux solidaires en s'appuyant sur des faits et des chiffres, y compris ceux présentés par la Commission: un haut niveau de protection sociale n'entre pas en conflit, n'est pas incompatible avec un haut niveau de performance économique. Les données présentées par Georg Fischer et les arguments développés par Professeur Euzeby doivent être connus de nous tous pour affirmer les atouts de la protection sociale solidaire face aux solutions, supposées plus productives, du marché. De même, il faut faire connaître les coûts de gestion moindres des systèmes obligatoires et solidaires, (pas de rétribution d'actionnaires ni de frais de publicité, entre autres). Cet aspect est pertinent pour les membres de l'ESIP qui ont aussi des préoccupations de gestionnaire.

Il y a plusieurs années, on a dit qu'avec la fin du communisme, c'était la fin des idéologies. Mais lorsque le Professeur Euzeby nous explique comment la mondialisation a été portée et voulue par les thèses néolibérales, on comprend l'importance de se situer sur le champ des valeurs pour défendre celles qui fondent les systèmes sociaux solidaires. Il faut porter un nouveau regard sur l'activité économique publique pour ne pas considérer que seule l'activité privée serait productive. L'illustration du pompier ou de l'infirmière face au producteur de séries télé-réalité nous a bien éclairé sur ce point. Connaissant l'importance accordée aux indicateurs de toute sorte dans les approches au niveau européen, on saisit l'importance de valoriser correctement cette activité publique qui n'est pas, loin de là, qu'une charge des finances publiques.

Défendre les valeurs c'est s'attacher à la finalité du système laquelle vise le développement humain et donc les droits de l'Homme. Commémorant cette année le 50ème anniversaire du traité de Rome, on sait que l'Europe a d'abord construit la paix, puis avec l'élargissement, a réalisé l'unité de l'Europe. Aujourd'hui, alors que se multiplient les déclarations sur le souci du bien être de tous, la conception solidaire de l'Europe sociale peut venir combler le déficit actuel de sens de l'Union Européenne, aux yeux de nombreux citoyens européens.

Avec le point de vue des partenaires sociaux sur le financement de la Protection sociale, un socle commun est apparu pour reconnaître que la protection sociale solidaire est nécessaire afin d'assurer la cohésion sociale. Le mode de financement n'est pas indifférent pour le secteur économique selon Pierre BLEY qui estime nécessaire d'alléger le coût du travail en baissant les contributions sociales. Les divergences exprimées sont clairement sur le degré de socialisation de la protection sociale: quand doit-on renvoyer les individus à leur responsabilité individuelle (épargne et assurance privée). La nécessité d'une dimension européenne affirmée par Gabrielle Clotuche, ne nous a pas échappé, car la mobilité des citoyens et la réalité du marché unique requièrent que des dispositifs soient établis sur certains aspects de la protection sociale, au niveau européen.

Enfin, à partir de trois situations nationales, la Pologne, le Royaume Uni et la France - présentées par des membres de la plateforme ESIP - ont été évoqués les énormes défis et les solutions apportées au système national de pension. Ces échanges éclairants sont une des raisons d'être d'ESIP: une meilleure connaissance les uns des autres et des échanges sur les pratiques et les expériences. C'est une des plus values de notre Plateforme européenne.

Je voudrai terminer en vous confiant cette vision de l'Europe de Jacques Delors, ex-président de la Commission européenne qui déclarait "la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit, sont l'essence du contrat européen."







## TABLE DES MATIÈRES

### LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE - UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE

Ouverture <i>Franz TERWEY</i>	4
Discours de bienvenue <i>Fernand LEPAGE</i>	12
Introduction: Enjeux et défis politiques <i>Mars DI BARTOLOMEO</i>	16
Financement de la sécurité sociale: le point de vue de la Commission européenne <i>Georg FISCHER</i>	24
Le financement social, un pilier de l'Europe sociale <i>Alain EUZÉBY</i>	48
Financement de la sécurité sociale: un point de vue de syndicats <i>Gabrielle CLOTUCHE</i>	72
Financement de la sécurité sociale: le point de vue des employeurs <i>Pierre BLEY</i>	78
Effets de la migration sur la planification et le financement de la sécurité sociale <i>Derek COULTHARD</i>	84
Pérennité de systèmes de retraites et solidarité intergénérationnelle <i>Guillaume FILHON</i>	90
Le financement de la sécurité sociale dans les nouveaux États membres <i>Adam NIEDZIELSKI</i>	100
Conclusions <i>Marie JOUFFE</i>	110