

**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, November 1982

SOCIAL SECURITY PROBLEMS : COMMISSION LAUNCHES DISCUSSION PAPER (1)

The Commission has just approved a communication, prepared under the authority of Commissioner Ivor Richard, entitled "Social Security Problems - Points for Consideration". This communication focuses on the problems facing Member States' social security systems in a climate of persistent economic recession characterized, inter alia, by high unemployment, increased public expenditure and diminished receipts to finance it. The purpose of the document is to stimulate extensive discussion of social security problems at Community level, rather than to make specific proposals at this stage.

The communication contains three main sections dealing respectively with :

- (i) Social security in today's economic environment;
- (ii) the characteristics of the present situation;
- (iii) the principal areas for corrective action.

(i) Economic Environment and Social Security

The communication starts with a brief outline of the Member States' economies and social protection systems. (For the purposes of this analysis, social security is defined as the field covered by social insurance including unemployment, health services and family benefits). Social security systems vary considerably, in their organisation, in the cover they extend, in the methods by which they are financed, and in the percentage of national GDP devoted to them.

As regards organisation, two countries, Denmark and the United Kingdom, operate a single scheme covering the entire population against all risks, with the exception of unemployment of the self-employed (although changes are emerging in the latter case in Denmark). A similar formula is applied in the Netherlands, where the entire population is covered against certain risks, employees being given additional coverage for the other risks.

In Belgium, there are two general systems : one for employees, the other for the self-employed, and a few special schemes. It represents the transition between countries with a single system and those with a fairly extensive range of schemes : Germany, France, Greece, Italy, Luxembourg. It should, however, be noted that in France and Luxembourg general coverage is becoming available through a variety of schemes, whereas in Germany and Italy certain categories of the self-employed are excluded. Ireland is a

./..

(1) COM(82) 716

special case in that insurance is compulsory only for employees, with assistance still of great significance. Another interesting point is that national health services operate in the United Kingdom, Italy and Denmark while in the other countries the medical services are organised more on a market basis.

As regards the distribution of social security resources between different types of cover, an indicative breakdown is provided by the following table

PROPORTION (AS % OF TOTAL SOCIAL SECURITY BENEFITS)
OF FOLLOWING FUNCTIONS (1980)

FUNCTIONS	B	DK	DE	FR	IRL	IT	L	NL	UK
Health	22.5	26.8	29.8	26.2	36.3	23.2	23.6	29.3	21.6
Old age	25.8	35.1	25.8	34.9	27.0	34.0	31.1	27.9	40.4
Family	11.6	10.0	8.1	12.5	8.9	7.4	7.9	9.2	11.5
Unemployment	10.4	11.9	3.7	6.5	8.2	1.9	2.1	6.3	8.6
Other functions	29.7	16.2	32.6	19.9	19.6	33.5	35.3	27.3	17.9
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(Figures for Greece not available)

As regards the financing of social security systems :

RECEIPTS BROKEN DOWN BY TYPE IN 1980

	B	DK	D	F	IRL	I	L	NL	UK
Employers' contributions	41.0	9.6	42.7	56.0	25.1	58.8	36.2	37.1	33.3
Household contributions	20.1	1.8	22.1	23.7	11.4	13.6	22.6	25.8	14.6
Taxes and subsidies	34.7	84.9	26.7	17.7	62.5	24.9	31.6	20.4	43.6
Income from capital and other receipts	4.2	3.7	8.5	2.6	1.0	2.7	9.6	16.7	8.5
TOTAL RECEIPTS	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(Figures for Greece not available)

./..

Despite differences in social security systems, they share at least one common point - namely that the percentage of GDP allocated them has grown more rapidly than GDP itself :

SOCIAL SECURITY EXPENDITURES AS % OF GDP

COUNTRY	1970	1975	1980
B	18.5	24.5	27.7
DK	19.6	25.3	28.0
DE	21.4	27.8	28.3
FR	19.2	22.9	25.8
IRL	13.2	19.4	22.0
IT	18.4	22.6	22.8
L	16.4	22.4	26.5
NL	20.8	28.1	30.7
UK	15.9	19.5	21.4

(Figures for Greece not available)

(ii) Characteristics of the present situation

"The upward trend in social expenditure should be seen in a new economic and social context characterized by low economic growth, large budget deficits, extensive unemployment and, in certain countries, a high rate of inflation", says the Commission. And, it continues, it is the economic crisis that is principally responsible for present difficulties in social security systems rather than any faults inherent in the systems themselves.

Measures in social expenditure can be attributed to a variety of causes, including high unemployment, improved social insurance cover, the "ageing" of the population, and the "rapid growth" in health expenditure.

At the same time, the Commission stresses that, "social protection is a precondition for maintaining a high level of skills, efficiency and motivation in the economic life of Europe". Furthermore, "the amounts levied do not drop out of the economic circuit" and help to maintain economic activity.

(iii) Principal areas for corrective action

"Any fall-off or halt in economic growth jeopardizes all public services", affirms the communication. This being so, as regards the social services, priority could be given to action in certain specific areas :

- health expenditure, where "urgent consideration needs to be given to introducing measures to keep a rein on the types of case offered";
- special attention should be given to the basis for reassessment of social benefits;
- simplification of social security systems is desirable both from the standpoint of cost and the individual user.

In addition, a review of methods of financing social security "seems timely".

Finally, the Commission suggests that reorganisation of the present social security systems should be discussed, with a view to making them more capable of meeting current social needs. The communication does not seek to specify how to conduct their reorganisation but rather raises some key questions for discussion, e.g. :

- surely social security systems should be more flexible?
- can difference in treatment between differing classes of insured persons be maintained? (e.g. discrimination against women "can no longer be tolerated");
- greater clarity is needed in the law and administration of social security?
- what action can be taken against misuse, wastage and overlapping of benefits?
- should not some of the existing situation be reviewed? (e.g. could the social security system be made fairer "by obliging everyone to contribute to it according to real means?");
- should social security always be seen in terms of increasing cash benefits? Or could individual protection be better served by increasing the range of benefits in kind?

**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, novembre 1982

PROBLEMES DE SECURITE SOCIALE :**LA COMMISSION LANCE UN DOCUMENT DE REFLEXION (1)**

La Commission vient d'approuver une communication élaborée sous l'autorité du commissaire Ivor Richard et intitulée "Problèmes de sécurité sociale - Eléments de réflexion". Cette communication met en évidence les problèmes que posent les systèmes de sécurité sociale des Etats membres dans un climat de récession économique persistante, caractérisée notamment par un chômage élevé, une augmentation des dépenses publiques et une diminution des ressources de financement. L'objet de ce document est d'inciter à un examen approfondi des problèmes de sécurité sociale au niveau communautaire plutôt que de présenter à ce stade des propositions spécifiques.

La communication comporte les trois grandes sections suivantes :

- a) environnement économique et sécurité sociale,
- b) caractéristiques de la situation actuelle,
- c) principaux domaines susceptibles de réformes.

a) Environnement économique et sécurité sociale

La communication commence par un bref exposé des structures économiques et des systèmes de protection sociale des Etats membres (aux fins de cette analyse, la sécurité sociale est définie comme le champ couvert par l'assurance sociale, y compris le chômage, les services de santé et les prestations familiales). Les systèmes de sécurité sociale varient considérablement dans leur organisation, la couverture qu'ils assurent, les méthodes par lesquelles ils sont financés et la part du PIB national qui leur est consacré.

En ce qui concerne l'organisation, deux pays, le Danemark et le Royaume-Uni, ont un système unique couvrant toute la population pour l'ensemble des risques, à l'exception du chômage des travailleurs indépendants, encore que, sur ce point, des changements s'esquissent au Danemark. Une formule voisine est appliquée aux Pays-Bas, où toute la population est protégée contre certains risques, une protection supplémentaire étant assurée aux salariés pour les autres risques.

La Belgique a deux régimes généraux : l'un pour les salariés, l'autre pour les indépendants et quelques régimes particuliers. Elle représente la transition entre les pays à système unique et ceux où la diversité des systèmes est plus ou moins grande : Allemagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg. Il convient toutefois de noter qu'en France et au Luxembourg la généralisation de la protection est assurée par la pluralité des systèmes, tandis qu'en Allemagne et en Italie, certaines catégories d'indépendants ne sont pas couvertes.

(1) COM(82) 716

L'Irlande constitue un cas particulier en ce sens que l'assurance n'est obligatoire que pour les salariés et que, par ailleurs, l'assistance y joue encore un très grand rôle. Autre point intéressant à noter, l'existence de services nationaux de santé au Royaume-Uni, en Italie et au Danemark, tandis que dans les autres pays, la médecine est organisée davantage sous une forme libérale.

En ce qui concerne la répartition des ressources de sécurité sociale entre les différents types de couverture, elle est donnée de façon approximative dans le tableau suivant :

Part représentée par les fonctions suivantes - 1980 (en % du total des prestations de sécurité sociale).

FONCTIONS	B	DK	D	F	IRL	I	L	NL	UK
Maladie	22,5	26,8	29,8	26,2	36,3	23,2	23,6	29,3	21,6
Vieillesse	25,8	35,1	25,8	34,9	27,0	34,0	31,1	27,9	40,4
Famille	11,6	10,0	8,1	12,5	8,9	7,4	7,9	9,2	11,5
Chômage	10,4	11,9	3,7	6,5	8,2	1,9	2,1	6,3	8,6
Autres fonctions	29,7	16,2	32,6	19,9	19,6	33,5	35,3	27,3	17,9
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(chiffres non disponibles pour la Grèce)

En ce qui concerne le financement des systèmes de sécurité sociale :

Répartition des recettes selon leur nature en 1980

	B	DK	D	F	IRL	I	L	NL	UK
Cotisations employeurs	41,0	9,6	42,7	56,9	25,1	58,8	36,2	37,1	33,3
Cotisations ménages	20,1	1,8	22,1	23,7	11,4	13,6	22,6	25,8	14,6
Taxes et subventions	34,7	84,9	26,7	17,7	62,5	24,9	31,6	20,4	43,6
Revenus des capitaux et autres recettes	4,2	3,7	8,5	2,6	1,0	2,7	9,6	16,7	8,5
TOTAL RECETTES	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(chiffres non disponibles pour la Grèce)

Malgré les différences que l'on constate entre les systèmes de sécurité sociale, ceux-ci présentent au moins un point commun : la part du produit intérieur brut qui leur est consacrée a progressé plus rapidement que le PIB lui-même :

Dépenses de sécurité sociale en % du PIB

PAYS	1970	1975	1980
Belgique	18,5	24,5	27,7
Danemark	19,6	25,8	28,0
République fédérale d'Allemagne	21,4	27,8	28,3
France	19,2	22,9	25,8
Irlande	13,2	19,4	22,0
Italie	18,4	22,6	22,8
Luxembourg	16,4	22,4	26,5
Pays-Bas	20,8	28,1	30,7
Royaume-Uni	15,9	19,5	21,4

(chiffres non disponibles pour la Grèce)

b) Caractéristiques de la situation actuelle

"La progression des dépenses sociales, déclare la Commission, s'inscrit dans un contexte économique et social nouveau, caractérisé par une croissance économique faible, un déficit budgétaire important, un chômage de grande ampleur et, dans certains pays, un taux élevé d'inflation". Elle ajoute : "C'est la crise économique qui est la principale cause des difficultés actuelles des systèmes de sécurité sociale plutôt que des défauts inhérents aux systèmes eux-mêmes.

L'augmentation des dépenses sociales est imputable à diverses causes, notamment à un chômage élevé, à l'amélioration de la protection sociale, au "vieillissement" de la population et à la "croissance rapide" des dépenses de santé. Parallèlement, la Commission souligne que "la protection sociale est une condition préalable du maintien d'un niveau élevé d'aptitude, d'efficacité et de motivation dans la vie économique de l'Europe".

En outre, les "sommes prélevées ne disparaissent pas du circuit économique" et contribuent à soutenir l'activité économique.

c) Principaux domaines susceptibles de réformes

"Le ralentissement - ou même l'arrêt - de la croissance économique met en péril toutes les fonctions collectives", affirme la communication. Dès lors, en ce qui concerne les services sociaux, la priorité pourrait être donnée à des mesures dans certains domaines particuliers :

- dépenses de santé, où il conviendrait d'envisager de toute urgence des mesures qui devraient permettre de contrôler l'offre de soins.
- une attention particulière devrait être accordée au mécanisme de revalorisation des prestations sociales,
- une simplification des systèmes de sécurité sociale est souhaitable tant du point de vue des coûts que de celui de l'utilisateur.

En outre, un réexamen des modes de financement de la sécurité sociale "semble opportun".

Enfin, la Commission estime que l'on devrait envisager la réorganisation des systèmes actuels de sécurité sociale pour leur permettre de mieux faire face aux besoins sociaux actuels. La communication n'a pas la prétention d'orienter cette réorganisation mais soulève plutôt un certain nombre de grandes questions qui devront être examinées, notamment les questions suivantes :

- une plus grande souplesse des systèmes de sécurité sociale ne serait-elle pas nécessaire?
- peut-on légitimement maintenir des différences de traitement entre catégories d'assurés? (Les discriminations à l'égard des femmes, par exemple, "ne sont plus tolérables".)
- une plus grande transparence de la loi et de l'administration de la sécurité sociale n'est-elle pas nécessaire?
- comment agir contre les abus, gaspillages et cumuls de prestations?
- n'y a-t-il pas lieu de revoir certaines situations acquises (ne serait-il pas plus juste de faire "contribuer chacun au financement selon ses facultés contributives réelles?")
- faut-il continuer à envisager la sécurité sociale sous l'angle d'un développement des prestations en espèces? Au contraire, la sécurité des individus ne serait-elle pas mieux assurée par une augmentation des prestations en nature?