

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

**LES ETUDES ECONOMIQUES ET FINANCIERES
SUR LA SECURITE SOCIALE**

Rapport de synthèse

Bruxelles 1971

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

LES ETUDES ECONOMIQUES ET FINANCIERES
SUR LA SECURITE SOCIALE

Rapport de synthèse

Bruxelles 1971

AVANT-PROPOS.

Aux termes de l'art. 118 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, la Commission a "mission de promouvoir une étroite collaboration entre les Etats membres dans le domaine social, notamment en matière de Sécurité sociale".

Sur cette base, trois études à caractère économique et financier sur la Sécurité sociale ont été, entre autres, présentées par la Commission au Conseil des Ministres des Communautés Européennes, lequel, pour déterminer les suites à leur donner et les travaux ultérieurs à entreprendre, a demandé à la Commission de lui présenter un rapport de synthèse et de lui faire des propositions.

Il a paru utile à la Commission de publier ce rapport en y joignant en annexe les décisions du Conseil des Ministres du 26 novembre 1970. Le lecteur pourra constater que, pour l'essentiel, les propositions de la Commission concernant la suite à donner à ces études ont été retenues par le Conseil, en particulier celle de généraliser au plan communautaire, sous forme d'un Budget social européen, les travaux qui en Allemagne et en France, aboutissent à la présentation d'un Budget social.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
II. RAPPORT ET ANALYSES DES EXPERTS INDEPENDANTS	4
A) Rapport de M. VELDKAMP	4
B) Analyse des 3 études :	20
1. Analyse de l'étude sur les Incidences économiques de la Sécurité Sociale (M. COPPINI)	20
2. Analyse de l'étude sur le Financement de la Sécurité sociale dans l'Agriculture (Mme. DAHM)	32
3. Analyse de l'étude sur les Problèmes financiers de la Sécurité sociale (M. NETTER)	41
III. CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	68
<u>ANNEXE</u> : CONCLUSIONS DU CONSEIL DES MINISTRES DU 26 NOVEMBRE 1970.	

RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉTUDES
A CARACTÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DE SÉCURITÉ SOCIALE

I. INTRODUCTION

1) Le mémorandum de la Présidence approuvé par le Conseil des Ministres du 19 décembre 1966 prévoyait entre autres dans son paragraphe 10 "l'étude des coûts de la Sécurité sociale et de la manière dont ceux-ci sont répartis entre employeurs et salariés, d'une part, et éventuellement financés par les fonds publics, d'autre part".

Dans son document du 24 janvier 1967 (V/321/67) à l'intention du Conseil et en particulier au paragraphe 33, la Commission a indiqué les travaux correspondant aux propositions de la Présidence qu'elle a accomplis ou qui sont en cours et ceux qu'elle envisageait d'entreprendre dans ces mêmes domaines, en particulier les études à rattacher au point du mémorandum "coûts de la Sécurité sociale".

Trois études principales y étaient indiquées :

- Incidences économiques de la Sécurité sociale,
- Financement de la Sécurité sociale dans l'Agriculture,
- Problèmes financiers de la Sécurité sociale.

Ce document précisait le sens à attribuer au problème visé dans le mémorandum et en particulier qu'il ne pouvait en aucun cas s'agir de s'en tenir à la simple recherche d'une part du coût de la Sécurité sociale, c'est-à-dire de ses dépenses, et, d'autre part, de la répartition de ce coût entre les travailleurs, les employeurs et les finances publiques, c'est-à-dire la répartition des recettes entre les cotisations et les contributions de l'Etat. (1)

(1) En effet, un tel travail de caractère purement statistique est déjà accompli par l'Office Statistique des Communautés européennes, en particulier dans l'annexe statistique "Partie Sécurité sociale" à l'Exposé annuel sur l'évolution sociale dans la Communauté et dans les "Comptes sociaux".

Bien au contraire, il fallait donner une interprétation large à l'étude proposée en ne se bornant pas à constater ce que sont les coûts de la Sécurité sociale et leur répartition, mais en recherchant quels en sont les effets sur un certain nombre de grandeurs économiques et comment ces effets varient suivant la répartition entre les différentes sources de recettes.

Ce fut notamment l'objet de l'étude sur les incidences économiques de la Sécurité sociale.

Mais cette approche des corrélations existant entre la Sécurité sociale et l'économie était globale et partiellement théorique. La Commission jugea donc opportun d'y adjoindre deux autres approches plus concrètes et dynamiques en liaison avec la politique agricole commune (il s'agit de l'étude sur le financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture) et avec la politique économique à moyen terme (c'est l'étude sur les problèmes financiers de la Sécurité sociale de 1958 à 1970) (1).

2) Le Conseil des Ministres du 5 juin 1967 demanda à la Commission de lui présenter un rapport de synthèse sur ces trois études principales, rapport qui devrait permettre au Conseil de prendre des décisions sur les études complémentaires qui s'avèreraient nécessaires pour répondre complètement au voeu exprimé par le Conseil le 19 décembre 1966 sur les "coûts de la Sécurité sociale".

A cet effet, la Commission des Communautés européennes a jugé opportun de charger un expert indépendant particulièrement qualifié, M. VELDKAMP, ancien ministre des Affaires sociales des Pays-Bas, de rédiger, sous sa responsabilité, un rapport sur ces trois études et leur liaison réciproque. Ce rapport, accompagné de l'analyse des résultats des trois études faite en qualité d'experts indépendants

(1) Ceci indépendamment d'autres études à objet plus limité, se proposant l'analyse de certaines composantes des coûts de la Sécurité sociale (consommation pharmaceutique : étude en cours; hospitalisation : étude prévue).

par Mme DAHM, MM. COPPINI et NETTER (1), constitue la partie principale du rapport de synthèse que la Commission soumet au Conseil en y ajoutant ses propres conclusions (2).

-
- (1) Mme DAHM - Regierungsdirektorin au Ministère de l'Agriculture, Bonn; M. COPPINI - Professeur à l'Université-Rome; M. NETTER - Conseiller Maître à la Cour des Comptes - Ancien Directeur Général adjoint de la Sécurité sociale.
- (2) Les services de la Commission ont pris une part active, tant au plan de la conception qu'à celui de l'élaboration, à ces divers travaux et ont assuré en outre le secrétariat des réunions des divers groupes d'experts.

II. RAPPORT ET ANALYSES DES EXPERTS INDEPENDANTS

A) Rapport de M. VELDKAMP

Chapitre I - La décision prise par le Conseil de ministres le 19 décembre 1966 éclairée par certains aspects du problème de l'harmonisation de la Sécurité sociale

Lors de sa réunion du 19 décembre 1966, le Conseil de ministres des Affaires sociales a pris certaines décisions tendant à promouvoir l'application effective de l'article 118 du Traité de la C.E.E., qui stipule que, sans préjudice des autres dispositions du Traité, et conformément aux objectifs généraux de celui-ci, la Commission a pour mission de prévoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social, dont le Traité énumère certaines matières et notamment la Sécurité sociale. L'article 118 précise également qu'à cet effet, la Commission agit en contact étroit avec les Etats membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales.

Au cours de la réunion susmentionnée, les ministres sont convenus qu'au titre de l'article 118, la Commission s'attacherait notamment à poursuivre les études concernant les coûts des prestations sociales et la répartition du financement de ces prestations sur les employeurs et travailleurs d'une part, et la Trésorerie d'autre part.

Il convient de préciser, à ce propos, deux points :

1. Il découle de l'accord intervenu sur la poursuite de l'étude de ces questions dans le cadre de l'article 118 que le Conseil de ministres, de même que la Commission, estimait ces études nécessaires en vue de la coopération avec les Etats membres de la Communauté.

2. Le Conseil de ministres n'a pas, dans l'ensemble, adopté de point de vue fondamentalement différent quant au problème de l'harmonisation de la Sécurité sociale comme telle.

Il semble utile à cet égard de noter quelques observations sur le problème de l'harmonisation de la Sécurité sociale. On sait que le texte du Traité est quelque peu équivoque sur ce point. En effet, l'article 117 pose explicitement le principe de l'harmonisation "des régimes de sécurité sociale", puisqu'il précise que les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Dans le même article, il est dit que les Etats membres estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du Marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

Cet article ne peut être compris que dans le contexte des discussions qui ont eu lieu lors de l'élaboration du Traité. Certains estimaient que les charges sociales représentent des coûts artificiels qui faussent la concurrence et doivent par conséquent être harmonisés, alors que d'autres étaient d'avis que les charges sociales, - surtout en raison de leur rapport étroit avec les salaires - constituent des charges normales qui ne faussent pas la concurrence et ne doivent donc pas être alignées. Aussi a-t-on retenu une formule compromise, de manière à concilier les deux points de vue. En effet, l'article 117 implique une concession à ceux qui estiment que les charges sociales faussent la concurrence, puisqu'il laisse entendre que le fonctionnement du Marché commun entraînera sans plus le rapprochement des niveaux de vie et des conditions de travail des divers Etats membres. Par ailleurs, l'avis de ceux qui affirmaient que les charges sociales ne faussent pas la concurrence a été pris en compte en indiquant que, si les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre permettant leur

égalisation, il ne leur est cependant imposé aucune obligation dans ce domaine, mis à part le texte de l'article 118 (abstraction faite de quelques articles traitant de matières concrètes), qui autorise de toute manière les interprétations les plus diverses.

Il est en tout cas certain qu'au moment où ils ont élaboré le Traité, les Etats membres n'étaient pas fermement décidés à prendre des engagements qui les mèneraient plus loin, et ils n'y sont apparemment guère plus disposés aujourd'hui.

C'est précisément pour ces raisons que la Commission est appelée à remplir une mission particulièrement délicate dans ce domaine, car elle sait que dans l'ensemble, les Etats membres ne tiennent pas à s'engager très avant dans l'harmonisation, alors qu'il lui incombe par ailleurs de promouvoir, avec le concours des Etats membres, la coopération dans les divers secteurs sociaux et en particulier celui de la Sécurité sociale. Les choses en étant là, il est évident qu'un débat théorique ne pouvait et ne peut contribuer à résoudre cette antinomie et que seule une approche pragmatique du problème permettra certains progrès. C'est dans cet esprit que le Conseil de ministres a pris la résolution du 19 décembre 1966. Les ministres ne sont pas allés jusqu'à réinterpréter l'article 117, mais ils n'en n'ont pas moins définis clairement les domaines d'étude (qui peuvent aboutir à une coopération) où ils sont disposés à suivre la Commission. Cette décision n'affecte naturellement en rien le droit de la Commission à faire davantage au titre de l'article 118, mais son activité sera d'autant plus fructueuse qu'elle s'exercera dans le domaine que le Conseil de ministres accepte également d'explorer.

Les matières de la Sécurité sociale énumérées dans la résolution du Conseil des ministres ont été choisies de façon stratégique, puisqu'elles comportaient notamment :

1. Une étude systématique sur l'opportunité, la nécessité et la possibilité d'harmoniser les concepts et définitions appliqués dans les divers systèmes sociaux, et en particulier celui de la Sécurité sociale;

2. La poursuite des études relatives aux coûts des prestations sociales et aux modalités de répartition des charges entre les employeurs et travailleurs d'une part et la Trésorerie d'autre part.
3. Une étude sur la possibilité de faire ratifier par les Etats membres, les accords relatifs à des normes sociales minima établies dans le cadre d'autres organisations internationales.

Il s'agit d'un choix stratégique en ce sens que ces matières intéressent aussi bien l'aspect économique et socio-politique que l'aspect socio-juridique de la Sécurité sociale. De surcroît, il s'agit de problèmes fondamentaux de la Sécurité sociale. Si l'on considère que, conformément à l'article 118, ces études sont effectuées dans le but de promouvoir une coopération étroite entre les Etats membres, il devient évident qu'il s'agit de susciter une coopération qui n'existe pas encore, qui n'a pas découlé automatiquement du fonctionnement du Marché commun.

On peut donc admettre que les études envisagées par le Conseil des ministres en décembre 1966, devraient dégager les possibilités de créer une coopération plus étroite, ce qui ne peut signifier autre chose dans ce domaine qu'une coopération estimée à faire progresser l'harmonisation. Or, le terme d'harmonisation prête à malentendu. Certains y voient un synonyme d'unification ou d'égalisation. Ce qui précède montre cependant que si les ministres se sont bornés à indiquer une voie pragmatique au lieu de décider une réorientation fondamentale de leur politique, il faut interpréter le terme d'harmonisation comme un "rapprochement des systèmes sociaux", là où c'est nécessaire, utile, souhaitable et, bien entendu possible. Les études prévues doivent fournir un aperçu aussi clair que possible de la question.

Il me semble utile de noter encore une dernière observation à ce sujet. Il ressort des conclusions du Conseil de ministres que celui-ci voulait obtenir une analyse aussi objective que possible de la matière étudiée. Cela vaut en tout cas pour l'étude concernant les coûts des prestations sociales et leurs répercussions sur les divers groupes intéressés. De toute évidence, cette étude ne sert pas à rechercher les possibilités d'une harmonisation des coûts et de leur répartition. Le Conseil de ministres, s'il avait souhaité une étude de ce genre aurait

de toute manière dû attendre que soit achevée la première analyse objective et aurait au préalable pris connaissance des données scientifiques sur les objectifs et les moyens disponibles réunis par la Commission dans les études préparatoires élaborées au titre de l'article 118. Nous reviendrons encore sur ce point.

Chapitre II - Les études déjà effectuées

1. Introduction

Au moment où le Conseil de ministres a pris les décisions dont nous avons fait état ci-dessus, trois études économiques et financières avaient déjà été entreprises dans le domaine de la Sécurité sociale, à savoir une étude sur les incidences économiques de la Sécurité sociale, une étude sur les problèmes financiers de la Sécurité sociale et une étude sur le financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture. Par conséquent, ces études n'ont pas été demandées à la suite desdites résolutions du Conseil de ministres et n'ont donc pas été coordonnées comme telles. Pris séparément, les sujets traités sont d'un grand intérêt puisqu'ils permettent de se faire une idée des questions que le Conseil de ministres souhaitaient voir étudiées. Ces recherches n'ayant toutefois pas été coordonnées dès le début, conviendrait-il d'en examiner les résultats afin de se rendre compte quelles sont les informations qui manquent pour une appréciation d'ensemble. Il appartient alors à la Commission et au Conseil de décider s'il y a lieu de réunir une documentation plus détaillée, que ce soit ou non en relation avec un débat scientifique sur les desiderata et possibilités en matière d'harmonisation.

Le présent rapport est d'ailleurs accompagné de l'analyse des 3 études faite respectivement par Mme. DAHM (Financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture), M. COPPINI (les Incidences économiques de la Sécurité sociale), M. NETTER (Problèmes financiers de la Sécurité sociale).

Bien que les études n'aient pas été coordonnées et qu'il soit par conséquent difficile d'en faire la synthèse, il existe pourtant entre elles une parenté manifeste. Elles se recourent aussi en partie,

car il est difficile de passer sous silence les problèmes financiers de la Sécurité sociale lorsqu'on en étudie les incidences économiques, et par ailleurs, les problèmes du financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture peuvent être considérés comme un cas particulier du financement de la Sécurité sociale. L'étude sur les incidences économiques de la Sécurité sociale couvre toutefois un champ plus vaste que celle qui analyse les problèmes financiers de la Sécurité sociale, alors que l'étude sur le financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture n'est pas seulement plus détaillée mais présente en outre un grand intérêt économique puisqu'elle se rapporte à un secteur caractérisé par l'application de prix communautaires et par une rationalisation très poussée qui se traduit par une diminution de l'emploi. Le paragraphe ci-dessous est consacré à quelques observations sur les trois rapports de synthèse provisoires.

2. Observations relatives à l'analyse des 3 études

1 - Les trois analyses sont tellement concises qu'il n'est pas possible de les résumer encore. C'est pourquoi je me restreins à quelques observations.

Ma première observation concerne les limites dans lesquelles se trouvent confinées ces études, ce qui tient essentiellement à l'absence d'études théoriques dans ce domaine, au manque de matériel statistique adéquat et, enfin, aux restrictions imposées par le cadre de la mission. Le Professeur Coppini a surtout attiré l'attention sur le premier point. Cette étude se révèle sans conteste une contribution importante à la connaissance théorique de l'économie de la Sécurité sociale. Je songe en particulier à l'analyse des effets de la Sécurité sociale sur la redistribution des revenus, aux problèmes de la répercussion des charges sociales, à l'influence de la Sécurité sociale sur la consommation, sur les offres et demandes d'emploi et, enfin, sur la conjoncture et la croissance économiques.

Le manque de documents statistiques a été évoqué par les trois rédacteurs. Je songe également à l'observation de M. Netter sur l'influence de l'approche subjective qui se traduit dans certains calculs et à l'affirmation de Mme. Dahm qu'il faudrait disposer d'un matériel beaucoup plus complet pour pouvoir fournir certains des données nécessaires.

Les trois rédacteurs ont également mentionné le troisième point. Ainsi, le Professeur Coppini a souligné qu'au cours d'une réunion avec les représentants gouvernementaux, organisée au début des travaux, des objections ont été formulées quant à l'opportunité de certaines enquêtes comme celles qui concernent par exemple l'harmonisation des régimes de Sécurité sociale. De ce fait, le groupe de travail a dû limiter son programme initial. Des difficultés analogues sont également évoquées dans l'analyse de M. Netter. Il note à plusieurs reprises que les experts ne sont pas en mesure de proposer des solutions pour certains problèmes étant donné que les décisions à prendre sont d'ordre politique et dépassent leur compétence. De son côté, Mme. Dahm attire l'attention sur les limites imposées à l'étude qui porte essentiellement sur la Sécurité sociale légale des agriculteurs indépendants.

- 2 - Ma seconde observation concerne la nature des études. L'étude sur les incidences économiques de la Sécurité sociale s'oriente plutôt vers la théorie, alors que les deux autres études contiennent davantage de documentation concrète. Ces deux dernières études diffèrent également en ce sens que l'étude générale sur les problèmes financiers de la Sécurité sociale comporte également des prévisions allant jusqu'à 1970, alors que ce n'est pas le cas de l'étude sur le financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture.
- 3 - L'analyse des 3 études - et c'est là ma troisième observation - concorde dans la mesure où les rédacteurs sont d'accord pour affirmer qu'il est nécessaire de poursuivre les travaux et d'étendre le champ d'étude. A cet égard, le Professeur Coppini fait une distinction entre d'une part, les études qui concernent essentiellement une situation concrète et qui peuvent être établies à partir d'éléments fournis par le rapporteur, avec le concours des services techniques et statistiques de la Commission et, d'autre part, les

études à caractère plus théorique et méthodologique (tendant à approfondir les mécanismes par lesquels la Sécurité sociale agit sur l'économie). Les études du second type devraient être confiées à un ou plusieurs groupes d'experts. M. Netter fait observer qu'il est indispensable de mettre en regard les problèmes posés par l'équilibre financier de la Sécurité sociale et les exigences de la politique économique. Enfin, Mme. Dahm insiste sur la nécessité de poursuivre les travaux tant en ce qui concerne le champ d'étude (où l'analyse devrait notamment être étendue au régime de Sécurité sociale des ouvriers agricoles) que pour ce qui est de la matière à étudier.

4 - Compte tenu des éléments ci-dessus, je peux affirmer que ces trois études fournissent une vue beaucoup plus complète de la politique économique et financière de la Sécurité sociale en général, et en particulier de celle de la Communauté. En effet, elles ne nous procurent pas seulement une analyse théorique importante, - où il manquera sans doute encore quelques éléments - mais aussi de multiples données concrètes portant sur une période récente ainsi qu'une projection, - également restreinte - allant jusqu'en 1970. Enfin, nous disposons d'une analyse importante sur le régime de la Sécurité sociale dans l'agriculture.

A la question de savoir si le contenu des trois études de caractère financier et économique correspondait aux demandes formulées par le Conseil de ministres dans son mémorandum du 19 décembre 1966, on doit répondre que cela est certainement le cas, en partie du moins. De façon plus nuancée, on peut dire que la lacune d'une théorie générale concernant l'économie de la Sécurité sociale est comblée en partie par l'étude du Professeur Coppini et de son groupe. Ceci est très important pour les demandes du Conseil. En effet, sans connaissances théoriques suffisantes, un examen systématique des problèmes est impossible. L'étude de Mme. Dahm et de son groupe - limitée à un domaine particulier : le financement de la Sécurité sociale des exploitants agricoles - est dans la ligne des demandes du Conseil. L'étude de M. Netter et de son groupe est - pour sa partie théorique - comparable à celle du groupe du Professeur Coppini, et ce qui a été dit plus haut vaut également pour cette étude. Pour l'autre partie, elle répond partiellement aux souhaits du Conseil.

Je suis d'avis, pour ma part, que les travaux doivent être poursuivis, mais dans des conditions essentiellement différentes. Alors que les trois études avaient été entreprises isolément, il importe de chercher par la suite à coordonner beaucoup plus étroitement les objectifs et méthodes, ce qui permettra d'éviter les doubles emplois, et de dégager progressivement la relation qui existe entre les recherches théoriques et la politique européenne future. Sans aller encore jusqu'à dire qu'une harmonisation plus poussée des régimes de Sécurité sociale présenterait des avantages sociaux et économiques incontestables pour la politique européenne, il est cependant impossible d'ignorer plus longtemps les multiples changements qui subissent les structures dans les Communautés européennes et leurs répercussions sur les régimes de Sécurité sociale. Pour pouvoir pratiquer dans ce domaine une politique rationnelle, il importe de compléter les données disponibles et les recherches proposées par d'autres recherches qui s'y rattachent et qui fourniront les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'élaboration d'une telle politique.

Indépendamment de ces travaux, il serait indiqué, - comme nous l'avons fait observer - de créer un braintrust scientifique qui se consacrerait à l'élaboration de la politique future. A titre de suggestion, nous reproduisons ci-dessous une liste de questions auxquelles ces experts seraient appelés à répondre.

Chapitre III - Nécessité de la poursuite des travaux en vue d'une politique communautaire

1. Lorsqu'on compare l'évolution suivie par les régimes de Sécurité sociale dans les six pays après la deuxième guerre mondiale avec la situation des systèmes sociaux d'avant 1940, on constate que si la Sécurité sociale jouait, dès avant 1940, un rôle important dans le domaine social, c'est cependant après la deuxième guerre mondiale qu'elle s'est muée en élément structurel de l'économie nationale. On observe dans tous les pays que les systèmes de Sécurité sociale évoluent vers une couverture toujours plus complète, tant des risques que des bénéficiaires. On peut parler à cet égard d'une harmonisation en quelque sorte automatique, même s'il subsiste des différences juridiques et

techniques très sensibles entre les systèmes nationaux. Il n'en reste pas moins vrai que la Sécurité sociale est devenue dans tous les pays un élément de structure économique dont l'importance ne cesse de croître. A l'heure actuelle, le montant total des prestations de la Sécurité sociale se situe, dans les six pays, entre 1/6ème et 1/5ème du revenu national. On est fondé à dire qu'il existe une tendance à l'alignement réciproque, cependant que la proportion du revenu national représentée par la Sécurité sociale tend encore à s'accroître. L'ampleur de cet accroissement est fonction de divers facteurs. L'un de ces facteurs est le besoin de couverture des risques sociaux, dont le maximum théorique équivaut au total représenté par le revenu de substitution accordé durant la période où les bénéficiaires ne touchent aucun revenu et le coût des charges spéciales assumées par la Sécurité sociale. Un autre facteur est la nécessité de déterminer la part maximum du revenu national que l'on envisage de mobiliser à cet effet, compte tenu des préférences individuelles et collectives en matière d'affectation des revenus. Pour ce qui est des préférences individuelles, il faut considérer dans quelle mesure des particuliers sont disposés et capables d'assumer leurs propres risques; quant aux préférences collectives, on songera à l'équilibre qui doit être préservé entre la part du revenu national affecté à la Sécurité sociale collective et la part du revenu national affecté - essentiellement au moyen de la fiscalité - à d'autres biens collectifs.

Il s'agit là d'un problème qui se pose dans les six Etats membres et j'ai l'impression que l'on tend de plus en plus à une approche globale dans ce domaine. Auparavant, les problèmes de la Sécurité sociale étaient plus ou moins traités séparément par secteur de risques, que ce fût ou non pour un groupe déterminé de citoyens. Mais il devient de plus en plus évident qu'en raison de la proportion du revenu national consacrée à la Sécurité sociale, il est devenu impossible de traiter des secteurs isolés sans considérer l'ensemble de la Sécurité sociale ou même sans tenir compte des autres grands éléments structurels de l'économie nationale.

2. Si ce que nous avons dit est valable au niveau national, où il convient de tenir compte de toutes les répercussions possibles sur l'économie, c'est également vrai du point de vue des particuliers. Ceux-ci ont en effet toujours plus tendance à considérer les cotisations

de Sécurité sociale comme des impôts. On le comprend mieux lorsqu'on considère le rapport quantitatif entre cotisations et impôts.

Cotisations des employeurs et ménages à la Sécurité sociale et recettes fiscales dans les Etats membres de la CEE en 1965

	<u>Belgique</u>	<u>Allemagne</u>	<u>France</u>	<u>Italie</u>	<u>Pays-Bas</u>
A. <u>Chiffres absolus</u> (en million d'unités monétaires nationales)					
Cotisations de Sécurité sociale	96.357	53.732	61.191	4.057.474	10.816
Recettes fiscales	175.127	106.119	112.252	7.343.463	15.818
Contributions du secteur public à la Sécurité sociale	27.185	12.371	5.839	1.046.115	1.009
B. En % du revenu national aux coûts des facteurs					
Cotisations de Sécurité sociale des employeurs et ménages	14,3	15,7	17,5	14,2	19,1
Recettes fiscales	<u>25,9</u>	<u>31,0</u>	<u>32,1</u>	<u>24,7</u>	<u>27,9</u>
Total	40,2	46,7	49,6	38,9	47,0
Contributions du secteur public à la Sécurité sociale	4,0	3,6	1,7	3,7	1,8
C. En % du produit national brut aux prix du marché					
Cotisations de Sécurité sociale des employeurs et ménages	11,4	11,9	13,2	11,4	15,7
Recettes fiscales	<u>20,7</u>	<u>23,6</u>	<u>24,2</u>	<u>19,8</u>	<u>22,9</u>
Total	32,1	35,5	37,4	31,2	38,6
Contributions du secteur public à la Sécurité sociale	3,2	2,7	1,3	2,9	1,5

C'est précisément en raison de l'accroissement qu'ont accusé ces dernières années les coûts de la Sécurité sociale, et qui se poursuit d'ailleurs encore, que le problème de leur répartition préoccupe de plus en plus ceux qui sont appelés à les couvrir. On en arrive ainsi au problème de la répartition équitable des charges. Ce domaine est encore mal connu car nous ne possédons pas encore suffisamment de données sur la manière dont sont répartis, sur les divers groupes de revenus, les impôts directs (progressifs) et indirects (en majorité non progressifs) d'une part, et les cotisations de Sécurité sociale proportionnelles et non proportionnelles d'autre part. Nous n'avons pas non plus d'idées précises sur l'effet correctif de la part des charges assumées par le secteur public car nous ne savons pas exactement quels sont ceux qui en supportent le poids, puisqu'elle est financée à partir des recettes fiscales. Or, ces informations sont du plus grand intérêt tant pour les Etats membres individuels que pour la Communauté. En effet, s'il y a répartition inégale dans la Communauté, des contribuables revendiqueront, dans les pays où cette répartition est défavorable (la répartition globale des charges fiscales et sociales), une répartition plus équitable des charges telle qu'elle existe déjà dans les autres pays; mais de tels changements ne sont pas toujours faciles à réaliser car ils ont non seulement des conséquences socio-économiques pour les contribuables, mais se répercutent aussi sur l'ensemble de l'économie. Un remaniement abrupt du système peut compromettre l'équilibre du développement économique d'un pays. Il peut également exercer une influence sur les autres pays, surtout lorsqu'on a recours à des instruments susceptibles d'agir sur la position concurrentielle des Etats membres.

Il me paraît indiqué de ce fait d'analyser davantage les aspects de la croissance économique équilibrée et de la concurrence à l'intérieur du Marché commun.

3. Pour ce qui est de la croissance économique équilibrée, il faut faire une distinction entre l'incidence de la Sécurité sociale sur la conjoncture et son effet sur l'évolution structurelle en soi.

Ainsi qu'il a déjà été dit, - voir l'analyse du Professeur Coppini - la Sécurité sociale exerce un effet anticyclique très marqué.

Dans les ouvrages de théorie économique écrits dans le passé, les auteurs se sont souvent interrogés sur la manière d'utiliser la fiscalité pour atténuer les fluctuations conjoncturelles. On peut toutefois se demander si un tel système, étendu aux cotisations de la Sécurité sociale, n'offrirait pas des possibilités beaucoup plus vastes. Une analyse détaillée de ce problème s'impose, ou égard à la nécessité d'élaborer une politique conjoncturelle communautaire.

En ce qui concerne l'incidence de la Sécurité sociale sur l'évolution structurelle en soi, il se pose deux problèmes. Le premier concerne l'influence de la Sécurité sociale sur la formation de l'épargne et son maintien à un niveau suffisant. Lorsqu'on songe au volume des capitaux que nécessitera le développement technique en Europe aussi bien dans l'immédiat que dans un avenir plus éloigné, il est évident que ce problème ne peut pas non plus être ignoré au niveau communautaire. Mais à côté de ce problème, il s'en pose un autre non moins important. Par suite du progrès technique, de nombreuses branches d'activité évoluent vers une utilisation plus importante de capital que de main-d'oeuvre, de sorte que plusieurs branches d'activité connaissent des difficultés structurelles. Les problèmes de structure propres aux économies d'Europe occidentale soulèvent deux questions importantes en ce qui concerne la Sécurité sociale. En premier lieu, il s'agit de savoir si l'assiette traditionnelle des cotisations sociales est encore valable. En effet, l'usage veut que les charges sociales soient essentiellement calculées en fonction du salaire et du revenu, mais en raison du progrès de l'automatisation et de la mécanisation, ce sont les entreprises de main-d'oeuvre qui supportent une part toujours croissante des charges sociales. On doit s'interroger sur la justification économique et l'équité d'une telle situation. La seconde question est celle du financement du développement structurel. Tous les pays doivent à la fois faire face aux problèmes financiers de la rénovation structurelle de plusieurs secteurs industriels et au problème du chômage structurel. Les caisses de la Sécurité sociale doivent mobiliser des montants considérables en allocations de chômage qui sont, en fin de compte, une incitation à la consommation. Il faut se demander s'il n'y a pas lieu de réaffecter progressivement les fonds de la Sécurité sociale au financement de la reconversion industrielle et à celui de la rééducation professionnelle, ou remplacement des allocations de chômage.

Ce problème paraît également intéressant du point de vue de la politique communautaire.

4. Toutefois, lorsque de tels problèmes sont pris en considération et conduisent à formuler des recommandations, on est amené à déterminer les répercussions qu'aurait le remaniement éventuel des systèmes fiscaux sur la compétitivité des Etats membres. En effet, si certains pays maintenaient leur système traditionnel de cotisation alors que d'autres y renonceraient, ces options diverses peuvent soulever des problèmes spécifiques de distorsion de la concurrence. Cela vaut en particulier pour des secteurs tels que l'agriculture, où existe déjà un système de prix communautaires. Il est difficile de trouver des solutions concrètes pour ces secteurs, étant donné que la Sécurité sociale des secteurs individuels est largement intégrée au système national. Il s'agit là de problèmes très importants mais extrêmement complexes.

5. Il ressort de ces considérations qu'indépendamment de l'harmonisation recommandée des régimes de Sécurité sociale, il se pose un certain nombre de problèmes que nous ne pourrions bientôt plus éviter et qui intéressent certains aspects de cette harmonisation au niveau de la politique économique générale qui doit être mise au point pour la Communauté. Il est impossible d'entrevoir aujourd'hui une solution à ces problèmes mais il demeure indispensable de rester vigilant si l'on veut effectivement appliquer la maxime "gouverner c'est prévoir". C'est précisément pour ces raisons qu'il est souhaitable d'étendre et d'approfondir l'analyse des aspects financiers et économiques de la Sécurité sociale à partir des excellentes études déjà effectuées dans ce domaine.

Ces études constituant déjà un important apport pour une meilleure connaissance du phénomène de la Sécurité sociale et de ses liaisons avec l'économie, méritent, à mon avis, d'être examinées dès maintenant, indépendamment des compléments que je suggère ci-dessous.

- 6.1.1. Evolution des recettes et dépenses de la Sécurité sociale depuis l'entrée en vigueur du Traité de la C.E.E. et prévisions jusqu'à 1975;
- 6.1.2. Répartition des charges sociales et fiscales sur les entreprises, les ménages, le secteur public;
- 6.1.3. Répartition des charges sociales et fiscales sur les divers groupes de revenus;
- 6.1.4. Répartition des charges sociales et fiscales entre les travailleurs et les autres catégories sociales;
- 6.1.5. Répartition des charges salariales sur employeurs et travailleurs;
- 6.1.6. Charges ou avantages spécifiques de certains secteurs économiques ou professionnels particuliers;
- 6.1.7. Aperçu récapitulatif et classification des convergences et des divergences existantes les plus importantes, compte tenu du degré d'harmonisation déjà réalisé ou de l'harmonisation à prévoir.
- 6.2. Analyse des répercussions des charges sociales sur le prix de revient de certains secteurs de l'économie, compte tenu de la modification de l'intensité du travail dans ces secteurs par suite du progrès technico-économique.
- 6.3.1. Analyse des causes de la hausse des coûts enregistrés dans les divers secteurs des assurances sociales;
- 6.3.2. Analyse des instruments susceptibles de restreindre les hausses des coûts, que ce soit par des contrôles, des économies ou des simplifications;
- 6.3.3. Eu égard au niveau élevé des charges sociales, une analyse des diverses méthodes pour réaliser, à court et à long terme, l'équilibre des recettes et dépenses;
- 6.4. Analyse de l'incidence réelle et éventuelle de la Sécurité sociale sur la conjoncture et la croissance économique en tenant compte des conclusions du Professeur Coppini.

Chapitre IV . - Sommaire

1. En interprétant la résolution prise par le Conseil de ministres le 19 décembre 1966 concernant des études économiques et financières, il faut considérer que, bien que les ministres n'envisageaient pas de réorienter l'approche actuelle de l'harmonisation sociale, ils estimaient cependant ces études nécessaires en vue d'une coopération plus étroite dans ce domaine entre les Etats membres de la Communauté.

2. Les trois études étaient déjà en cours au moment où est intervenue la résolution du Conseil de ministres, et ne sont donc pas conçues en fonction de celle-ci. Par ailleurs, ces études ne sont pas non plus coordonnées.

3. Bien que ces trois études soient incomplètes, de l'avis même des rapporteurs, elles n'en contiennent pas moins des informations très précieuses qui approfondissent les connaissances théoriques et pratiques de la matière. Ces études constituant déjà un important apport pour une meilleure connaissance du phénomène de la Sécurité sociale et de ses liaisons avec l'économie, méritent, à mon avis, d'être examinées, dès maintenant, indépendamment des compléments que j'ai suggéré.

4. De plus, les études doivent également être complétées compte tenu des desiderata formulés dans l'analyse des 3 études.

5. La Commission et le Conseil doivent être conscients que la poursuite et l'élaboration de ces études s'imposent non seulement du point de vue de l'harmonisation sociale mais également quant à la mise au point d'une politique communautaire dans le domaine économique. L'élaboration de la politique conjoncturelle, de la politique structurelle et de la politique de concurrence appelle en particulier une étude parfaitement coordonnée des problèmes de la Sécurité sociale. Il convient d'en tenir compte.

6. De surcroît, il serait souhaitable de créer un braintrust chargé de discuter de la politique proprement dite.

B) Analyses des 3 études

1. Analyse de l'étude sur les Incidences économiques de la Sécurité sociale (M. COPPINI)

Introduction

1. Le Comité d'experts qui a étudié le problème de l'incidence économique de la Sécurité sociale s'est heurté dès le départ à des difficultés considérables pour mener à son terme le travail entrepris. En effet, pour commencer il a dû constater l'absence quasi totale d'études théoriques en la matière; par conséquent chacun des experts a été invité à présenter sur les divers sujets des notes méthodologiques qui évidemment ne sont que des ébauches d'analyse de certains aspects les plus importants.

En second lieu, le comité a dû constater que bon nombre des enquêtes indiquées dans les notes méthodologiques ne peuvent pour l'instant être réalisées par manque d'informations statistiques appropriées, malgré la masse de renseignements que l'office statistique des Communautés est en train de rassembler dans ses intéressantes publications.

Enfin, au cours d'une réunion qui s'est tenue au début avec des représentants des gouvernements, certaines objections ont été soulevées quant à l'opportunité d'étudier concrètement des sujets déterminés par exemple l'harmonisation des régimes de la Sécurité sociale : le comité a dû par conséquent réduire son programme initial.

Dans ces conditions, le comité n'a pas réussi à élaborer une étude exhaustive et complète du sujet car cela aurait exigé beaucoup trop de temps et surtout des enquêtes statistiques ad hoc; néanmoins, le comité a jugé qu'il valait la peine de rédiger un rapport pour rendre compte du travail considérable déjà réalisé et de quelques résultats partiels obtenus au fur et à mesure de l'élaboration des données fournies par les

experts ou par l'office statistique de la Communauté; il a estimé que cette façon de procéder permettrait une première mise au point des divers problèmes et serait l'occasion de formuler les réflexions indispensables à la poursuite éventuelle du travail.

2. Au moment d'examiner ledit rapport et la synthèse que nous en donnons, il faudra donc tenir compte de l'état imparfait des recherches effectuées et considérer ce travail comme une première prise de conscience des problèmes visés, peut-être même la première de cette ampleur sur le plan théorique et certainement la première au niveau des organismes internationaux.

Il faut cependant noter que l'étude présente malgré tout un large panorama des principales incidences de la sécurité sociale sur le plan économique et qu'elle constitue une introduction à certaines recherches concrètes qui pourront être développées par la suite sur la base de données plus complètes et plus appropriées.

Ainsi donc si l'on ne peut pas dire que le rapport ait fourni jusqu'à présent beaucoup d'indications directement utilisables pour dégager une politique de la sécurité sociale à l'intérieur des six pays et sur le plan de la Communauté, on peut néanmoins affirmer qu'en développant comme il convient divers points du rapport et en effectuant certaines recherches de caractère statistique, suivant les grandes lignes tracées dans la suite du présent document, on pourra parvenir plus tard à présenter l'ensemble du problème de façon organique et efficace.

Synthèse des divers chapitres

3. L'introduction donne sur la nature et les limites du rapport les indications dont nous parlons plus haut et elle aborde certains des problèmes préliminaires que posent les notions de sécurité sociale et de "distorsion".

Elle suggère ensuite quelques critères et fournit quelques exemples concrets sur la façon de remplir les tableaux, spécialement réservés aux données les plus importantes économiquement, relatives aux systèmes de sécurité sociale des six pays.

Le but de ces tableaux est double :

- a) classer la population de chaque pays d'après la situation de chaque individu par rapport à la sécurité sociale (personnes exposées aux divers risques, personnes protégées, bénéficiaires des prestations, etc.
- b) indiquer les flux de ressources financières qui découlent de la sécurité sociale et qui s'établissent entre les divers agents (familles, entreprises, Etat).

Chapitre premier

4. L'élément fondamental à l'origine des incidences économiques de la sécurité sociale est sans aucun doute la redistribution des revenus qu'elle opère. Le chapitre premier examine par conséquent les incidences immédiates de la sécurité sociale et la redistribution "initiale" (sans tenir compte des phénomènes de translation des charges).

Ce chapitre présente divers critères méthodologiques permettant de déterminer cette redistribution initiale. Ces critères s'inspirent de la méthode comptable utilisée au niveau macro-économique et concernent les divers types possibles de redistribution : par zone, par catégorie socio-économique et par classe de revenu.

5. Avec toutes les réserves qui s'imposent en raison des imperfections des informations, le chapitre premier présente les résultats de quelques enquêtes effectuées par différents spécialistes de trois pays des Communautés (France, Allemagne, Italie).

Il ressort de ces travaux que la redistribution par catégorie socio-économique atteint des proportions appréciables, de même d'ailleurs que la redistribution par classe de revenu, du moins en Allemagne. On a pu également constater que la sécurité sociale modifie considérablement la redistribution initiale des revenus par zone en France et en Italie.

Chapitre 2

6. Le problème de la redistribution est développé ensuite dans le second chapitre sous l'angle des phénomènes de translation des charges sociales, phénomènes qui se manifestent dans des proportions plus ou moins larges et selon des modalités différentes en fonction des conditions économiques d'un pays.

Ce chapitre présente un modèle de circuit simple pour permettre d'étudier ces incidences. Ce modèle est accompagné de nombreux exemples de caractère théorique. De plus, le modèle considéré est appliqué en annexe, sous une forme simplifiée, à la situation de la république fédérale d'Allemagne en fonction des principales grandeurs macro-économiques connues pour ce pays.

Cette application, qui peut fournir des indications concrètes utilisables pour définir une politique de la sécurité sociale, constitue un exemple qui peut être étendu sans difficulté aux cinq autres pays, moyennant évidemment des recherches et des estimations appropriées.

En outre, les considérations émises dans ce chapitre ouvrent la voie à la construction de modèles désagrégés qui pourront fournir à l'avenir des éléments d'un intérêt incontestable pour le cas où le système des charges sociales serait réformé ou plus largement répandu.

Chapitre 3

7. Le volume et la structure de la consommation sont déterminés dans une large mesure par la répartition des revenus. Il est donc évident que la répercussion de la sécurité sociale sur la consommation dépend de sa répercussion sur les revenus.

Il va de soi qu'il est indispensable d'étudier la redistribution des revenus à une échelle micro-économique. Nous n'avons pas pu procéder à cet examen des phénomènes de redistribution dans le cadre du présent rapport; toutefois, le chapitre 3 constitue une tentative pour donner un panorama général des incidences qualitatives de la sécurité sociale sur la consommation.

On a examiné séparément les prestations finalisées et les prestations non finalisées ainsi que les modes de financement. En ce qui concerne le second type de prestation, outre les aspects d'ordre général, on a considéré aussi des prestations particulières, par exemple les pensions de vieillesse et les allocations familiales. Quant aux prestations finalisées, essentiellement celles qui se rattachent aux soins médicaux, on a examiné les conséquences des divers modes de versement en soulignant l'intérêt que pourrait présenter une étude des causes de l'augmentation continuelle du volume et des coûts des éléments composant ce type de prestation.

Le thème du chapitre visé ici pourra faire l'objet d'autres développements importants lorsque des recherches spécifiques auront été effectuées à partir des données concernant les budgets familiaux.

Chapitre 4

8. Il reste un autre domaine où il n'a pas été possible de mettre au point une méthodologie générale, à savoir les incidences de la sécurité

sociale sur l'offre et la demande de main-d'oeuvre : en effet, dans ce secteur, un rôle important revient à de nombreux facteurs extra-économiques qu'il est très difficile de **séparer** des facteurs d'ordre économique ainsi que de ceux qui résultent en particulier des prestations de la sécurité sociale et de son système de financement.

Toutefois, sur la base des statistiques disponibles et d'une série de considérations d'ordre qualitatif, on a tenté d'effectuer au chapitre 4 une analyse aussi détaillée que possible des divers aspects du problème.

C'est ainsi que l'on a constaté que l'assurance maladie et invalidité exerce une influence positive sur l'offre de main-d'oeuvre qui se traduit par l'amélioration de la qualité, alors que les régimes d'allocations familiales et de **pension** entraînent dans la pratique une réduction de cette offre. L'**assurance**-chômage et les cotisations à charge des travailleurs ont des effets marginaux négligeables.

9. Des phénomènes plus complexes sont enregistrés en ce qui concerne la demande de main-d'oeuvre qui évidemment est influencée par les augmentations de la demande de biens de consommation provenant de la redistribution opérée par la sécurité sociale. En revanche, les modalités de financement appliquées actuellement dans les six pays et qui sont fondées surtout sur les cotisations des employeurs, constituent pour les entrepreneurs un encouragement à réduire le volume de la main-d'oeuvre et à développer le progrès technique et l'automatisation. Le chapitre décrit ensuite les effets de certaines prestations spécifiques.

Sur un plan général, il est certain enfin que la sécurité sociale provoque une certaine tension sur le marché du travail. Cette action de stimulant est bénéfique dans une situation de stagnation ou de récession. Au contraire elle peut présenter des dangers d'inflation en période de plein-emploi.

Chapitre 5

10. Le système de financement de la sécurité sociale a un effet direct sur les prix étant donné évidemment que le coût de la sécurité sociale constitue un élément du coût du travail. L'intérêt de ce sujet apparaît incontestable et, sur le plan communautaire en particulier, la question revêt une grande importance car les différents systèmes de financement appliqués peuvent entraîner des distorsions et rendre plus difficile la mise en place d'un marché unique.

Ce problème a été étudié au chapitre 5. Dans une première approche de la question on s'est servi d'une méthode extrêmement simple : on a examiné les statistiques fournies par les diverses enquêtes sur les coûts des salaires effectuées à l'échelle communautaire et on a pu constater qu'il n'y a pas de corrélation effective entre les niveaux des charges sociales et les niveaux des charges globales. On est ainsi parvenu à une première conclusion provisoire selon laquelle il était inexact d'affirmer qu'un éventuel rapprochement des niveaux des charges sociales dans les six pays entraînerait forcément un rapprochement des charges salariales.

11. La question a été ensuite examinée en tenant compte des liens d'interdépendance économique entre les divers secteurs : en effet, le prix d'un produit est influencé non seulement par les variations des charges sociales relatives aux travailleurs des entreprises qui fabriquent ledit produit, mais aussi par les variations des charges sociales dans les industries qui fournissent les matières premières nécessaires pour fabriquer ce produit.

En utilisant un procédé spécialement étudié et fondé sur les matrices "input-output", on a effectué divers travaux qui ont nécessité l'emploi d'un ordinateur et qui ont fourni des indications très intéressantes sur les effets exercés par d'éventuelles variations subies par les systèmes de financement de la sécurité sociale.

Malheureusement, le mode d'agrégation des matrices disponibles (35 secteurs), la nécessité de recourir dans quelques cas à l'estimation de grandeurs déterminées et les difficultés rencontrées pour obtenir des données homogènes en matière de prix ne permettent pas de tirer de conclusions définitives à partir des résultats obtenus. Toutefois, l'application qui en a été faite pour cinq pays de la Communauté en partant de sept hypothèses de modification du système de financement constitue un exemple d'enquête qui pourra être répété à nouveau avec des éléments plus précis et qui pourra fournir une réponse adaptée à d'éventuels processus d'harmonisation.

Chapitre 6

12. Le dernier chapitre de l'étude, le sixième, a été consacré aux incidences globales de la sécurité sociale sur la conjoncture et la croissance économique.

L'étude du premier type a donc été faite sous la forme d'une analyse qualitative très approfondie des diverses situations pouvant se présenter dans les cas de haute et basse conjoncture. Trois types d'incidences ont été considérés : l'effet pro-cyclique qui renforce la tendance conjoncturelle, l'effet anti-cyclique qui produit une atténuation de la conjoncture, l'effet **neutre** qui n'entraîne pas de conséquences. Pour diverses raisons d'ordre intrinsèque et extrinsèque il est difficile de transformer l'analyse qualitative en analyse quantitative. Toutefois, il a été possible de tirer quelques conclusions des données disponibles.

Dans les six pays de la Communauté, les modes de versement des prestations et de fixation des cotisations sont tels que l'on peut s'attendre à un effet anti-cyclique pendant une phase de dépression. Pendant la phase de haute conjoncture également, le maintien des prestations sociales peut amener une évolution **anti-cyclique**. Dans ce cas toutefois, cette tendance peut être atténuée par la propension à améliorer les prestations sociales au fur et à mesure que les salaires augmentent.

D'un point de vue général, on peut faire remarquer que la politique sociale empêche de faire supporter par les bénéficiaires des prestations les charges inhérentes à la stagnation économique. Le seul moyen d'atténuer de façon appréciable le conflit entre la politique sociale et la politique conjoncturelle semble être l'application d'une politique coordonnée de la conjoncture et des revenus faisant participer toutes les catégories aux progrès et aux récessions du système économique.

13. L'analyse des incidences de la sécurité sociale sur le développement économiques a des bases beaucoup moins sûres que l'analyse de ses incidences sur la conjoncture parce qu'il n'existe pas encore de théorie du développement généralement admise et confirmée par l'expérience. Le comité n'a donc pas pu approfondir ce problème mais il a tenté d'aborder le sujet en présentant une série de considérations qui, tout en postulant une "fonction de production" particulière dépendant du volume des investissements, du volume de l'emploi et du progrès technique, sont fondées sur les divers résultats acquis dans les précédents chapitres.

En conclusion de cette étude, il faut retenir que probablement l'influence que la sécurité sociale peut exercer sur la formation des capitaux est surestimée et que l'effet de frein sur le développement économique est en partie compensé par d'autres effets de caractère positif.

Enfin, une annexe à ce chapitre développe des exemples chiffrés tendant à mieux montrer comment la sécurité sociale agit sur la formation du revenu national dans l'hypothèse de la fonction de production précitée.

Perspectives d'enquêtes futures

14. Le comité a jugé utile d'indiquer dans ses conclusions certains thèmes qui pourraient faire l'objet d'enquêtes futures. En tenant compte de ses indications et en les complétant, nous estimons qu'il faut d'abord distinguer entre les études de caractère concret qui pourraient être préparées sur la base des éléments fournis par le rapport avec l'aide des services techniques et statistiques de la Communauté et les études de caractère théorique et méthodologique tendant à approfondir le mécanisme de l'action de la sécurité sociale sur le système économique, ces dernières devant être confiées à un ou plusieurs comités d'experts.

Parmi les études de caractère concret, nous pensons pouvoir mentionner les suivantes :

- a) En reprenant les indications contenues dans l'introduction et en précisant les détails d'ordre technique et statistique, il semblerait utile de chercher à construire pour les six pays certains cadres de caractère démographique et économique visant à indiquer clairement la répartition de la population en fonction de la situation des individus par rapport à la protection par l'assurance et les flux de revenus qui s'établissent sous l'effet de la sécurité sociale.
- b) En approfondissant ensuite les enquêtes sur la répartition des familles en fonction des revenus, et en recueillant de façon systématique des éléments statistiques par zone géographique et par catégorie socio-professionnelle, il sera peut-être possible d'obtenir des éléments d'appréciation sur ce qui a été appelé au début "redistribution initiale", afin d'avoir une base utilisable dans une autre étude sur les effets plus complexes tenant compte également des phénomènes de translocation.

c) En troisième lieu, en partant des considérations présentées au chapitre 2 et des exemples donnés en annexe pour la République fédérale d'Allemagne, on pourrait parvenir à construire, pour les six pays des modèles plus ou moins élaborés, semblables à ceux que contient ladite annexe. Ce serait là incontestablement un résultat de grande importance qui permettrait, comme nous l'avons déjà noté, d'évaluer concrètement les effets de certaines hypothèses déterminées de développement de la sécurité sociale.

d) Enfin, toujours sur le plan des études concrètes, il serait possible d'étendre la portée des enquêtes sur les budgets familiaux pour mieux étudier les effets produits sur la consommation par les variations de revenus résultant de la sécurité sociale.

15. Le domaine des études théoriques nécessaires pour avoir une connaissance plus adéquate des problèmes considérés est plus complexe et plus vaste. Comme nous l'avons déjà dit, ces études devraient être confiées à un ou plusieurs comités ad hoc. A titre de simple indication, nous suggérons l'examen des sujets suivants :

- A. Approfondissement des études de caractère méthodologique relatives à l'influence de la sécurité sociale sur l'offre et la demande de main-d'oeuvre en vue d'isoler les effets des autres phénomènes de caractère social et économique et de les mesurer utilement.
- B. Poursuite des études théoriques concernant les effets de la sécurité sociale sur le développement économique, en cherchant également à utiliser des modèles désagrégés afin d'avoir une connaissance plus précise des effets induits dans les divers secteurs économiques par d'éventuelles modifications du système de prévoyance.
- C. Examen des problèmes théoriques et méthodologiques liés aux incidences d'un éventuel processus d'harmonisation de la sécurité sociale dans le cadre des six pays tant sur le plan des prestations que sur celui des coûts de production en fonction des modifications du système de financement.

D. Etude des causes de l'augmentation des coûts de l'assistance médicale dans ses divers éléments (soins médicaux, prestations pharmaceutiques, hospitalisation, etc.).

Il faut enfin faire observer que les diverses recherches énumérées plus haut exigeront des délais et un effort importants. Les études de caractère concret impliquent en particulier une collaboration étroite entre les divers services statistiques des six pays et l'office statistique des Communautés, et très probablement elles comporteront des enquêtes par sondage ayant une certaine étendue et entraînant certains frais.

Il faut noter toutefois que ces efforts peuvent être largement compensés par la mise au point d'instruments fournissant aux gouvernements des éléments d'appréciation sûrs, utilisables pour les diverses mesures intéressant la sécurité sociale; avant tout, ces instruments permettront de limiter les discussions avec les partenaires sociaux et de les réduire au seul choix politique, ce qui éviterait de nombreux débats inutiles et infructueux sur l'établissement des données de fait et sur l'appréciation technique à porter sur des mesures déterminées.

Rome, le 15 février 1968

2. Analyse de l'étude sur le financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture de la Communauté économique européenne (Mme. DAHM)

Conformément à l'article 118 du Traité, la Commission de la CEE a élaboré une étude sur le financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture grâce à une coopération de plusieurs années avec les Etats membres. Le Conseil des Ministres avait en effet demandé le 19 décembre 1966 que soit entreprise une enquête générale sur le coût de la Sécurité sociale. Le présent rapport concerne l'agriculture dans les Etats membres.

La première partie de l'étude décrit les prescriptions législatives qui règlent dans les Etats membres la Sécurité sociale des ouvriers agricoles d'une part, et celle des agriculteurs indépendants d'autre part, à partir des textes existant au 1er janvier 1967. Elle donne pour chaque branche des assurances, des éclaircissements sur la structure administrative et le régime de financement et sur l'évolution des ressources et emplois durant la période 1955-1956. Des comparaisons avec le coût de l'assurance sociale dans d'autres branches d'activité viennent compléter certaines parties de l'exposé.

Dans la deuxième partie, les auteurs tentent une analyse comparée de la structure des coûts et de l'évolution financière de la Sécurité sociale de la population agricole sur la période 1960-1965. Les dépenses afférentes aux prestations sociales, les cotisations de l'agriculture et les subventions de l'Etat ou de tiers sont comparées d'après une méthode uniforme, les évolutions similaires en sont indiquées et les divergences ou particularités, constatées et expliquées.

Cet aperçu de l'ensemble des ressources et emplois de la Sécurité sociale est encore complété par des analyses portant sur les charges et avantages moyens des assurés et l'incidence des prestations sociales et de leurs variations sur la formation du revenu. Ces travaux ne concernent toutefois que la Sécurité sociale des agriculteurs indépendants, la Sécurité sociale des ouvriers agricoles n'étant prise en compte que pour la comparaison générale du financement et des coûts. Par conséquent,

l'étude est centrée sur l'exposé et l'analyse de la Sécurité sociale des chefs d'exploitation et de leurs familles.

Comme il existe dans tous les Etats membres des différences fondamentales entre les régimes de Sécurité sociale des ouvriers agricoles et ceux des agriculteurs indépendants, il convient de les considérer séparément. Aussi l'étude analyse-t-elle séparément ces deux régimes. Cette subdivision est maintenue ci-après, les résultats des parties I et II de l'étude étant ensuite récapitulés.

La Sécurité sociale légale des ouvriers agricoles

Dans tous les Etats membres, les ouvriers agricoles jouissent en général de la même protection sociale que les autres travailleurs; le plus souvent, ils relèvent du régime général applicable aux ouvriers. Dans de nombreux cas, on relève toutefois des particularités et des divergences par rapport aux réglementations générales dans l'organisation administrative et le système de financement de la Sécurité sociale des ouvriers agricoles.

Les formes administratives et juridiques des organismes assureurs sont très diverses, souvent même à l'intérieur des systèmes nationaux, pour des raisons d'ordre historique et constitutionnel. Le service des prestations de Sécurité sociale incombe en général aux organismes compétents pour l'ensemble des ouvriers. Il existe cependant aussi des administrations spéciales dont une partie des activités concerne tant les ouvriers agricoles que les agriculteurs indépendants. C'est ainsi qu'en France par exemple, les caisses générales d'assurance sociale agricole sont chargées de la Sécurité sociale des agriculteurs et des ouvriers agricoles. L'Allemagne connaît une unité administrative analogue parmi les organismes d'assurance accidents dans l'agriculture; en Italie, il existe des organismes spéciaux pour les salariés agricoles qui sont parfois aussi chargés de la protection sociale des indépendants.

Les régimes de financement présentent en revanche une plus grande uniformité. Dans tous les Etats membres, ouvriers et employeurs participent à la couverture des coûts. Font exception à cet égard, les "Volksverzekeringen" (assurances populaires) aux Pays-Bas et, dans tous les Etats membres, l'assurance contre les accidents du travail, dont le but fonda-

mental est de dégager la responsabilité du chef d'entreprise et dont les caisses sont par conséquent alimentées par les cotisations patronales. Dans aucun pays non plus, le système des allocations familiales n'est financé par des cotisations ouvrières.

En revanche, les quotes-parts ouvrières et patronales, l'assiette de cotisation et les limites fixées aux calculs des cotisations diffèrent très sensiblement tant selon les Etats membres que selon les branches d'assurance des régimes nationaux. Dans la plupart des cas, les charges patronales sont plus lourdes que celles des ouvriers; dans quelques systèmes, les charges de l'assurance sociale des travailleurs sont réparties en parts égales sur les cotisations patronales et ouvrières. Dans tous les Etats membres, les cotisations ont été en hausse continue ces dernières années. Au cours de cette évolution, le rapport des quotes-parts ouvrières et patronales s'est souvent modifié.

Dans tous les Etats membres, l'Etat participe au financement de la Sécurité sociale des ouvriers agricoles, ou bien des transferts sont consentis par les assurances d'autres branches d'activité. Les diverses branches d'assurance ne participent cependant pas toujours à ces subventions, ou du moins dans des proportions très diverses. C'est ainsi que l'assurance maladie et l'assurance contre les accidents du travail ne sont généralement pas subventionnées. En outre, le volume des aides d'Etat ou autres varie sensiblement; dans la Communauté en effet, la couverture, par subventions, des dépenses totales moyennes de l'ensemble des branches d'assurances varie de 9 % (Pays-Bas) à 81 % (Italie).

Les auteurs n'ont pas tenté de déterminer l'incidence des charges sociales des employeurs sur les coûts de production des exploitations, ni, d'ailleurs, de fournir des données sur les charges représentées par les cotisations et les prestations par salarié. Pour justifier ces omissions, ils invoquent les difficultés méthodologiques rencontrées surtout lorsque les ouvriers agricoles sont intégralement couverts par les régimes généraux. Eu égard à la part diverse représentée par le travail salarié dans le travail total de l'agriculture des Etats membres, il devrait être possible de surmonter ces difficultés en approfondissant les analyses comparées.

La Sécurité sociale légale des agriculteurs indépendants

En raison du besoin croissant de protection sociale, tous les Etats membres ont développé les régimes de Sécurité sociale des chefs d'exploitation et de leurs familles au cours des vingt dernières années. Cette évolution n'est d'ailleurs pas encore arrivée à son terme puisque les systèmes actuels sont constamment élargis et perfectionnés et que les assurances sont étendues à des risques qui n'étaient pas encore couverts. Ce développement se traduit par des réglementations les plus diverses. Il existe surtout des réglementations spécialement conçues à l'intention des exploitants agricoles et de leurs familles et parfois ceux-ci relèvent même de régimes d'assurance spéciaux. Dans certains pays, les agriculteurs sont soumis aux régimes généraux d'assurance des indépendants ou à des régimes d'assurance couvrant l'ensemble de la population mais le plus souvent, il ne s'agit alors que de certains risques, les autres étant couverts par des régimes spéciaux. Par ailleurs, l'assurance sociale ne couvre pas uniformément l'ensemble des risques sociaux, mais il s'est néanmoins dégagé quelques noyaux communs dans l'assurance sociale des exploitants agricoles. Ainsi, la population agricole indépendante touche dans tous les Etats membres des allocations familiales et surtout des allocations pour enfants à charge. L'assurance-vieillesse des agriculteurs existe partout; seules les assurances-vieillesse en Allemagne et en France prévoient une retraite anticipée pour incapacité de travail. Il existe des assurances maladies obligatoires dans le cadre de régimes spéciaux en France, au Luxembourg et en Italie; la Belgique connaît une assurance contre les risques graves, alors que l'assurance maladie n'est pas réglementée en Allemagne et aux Pays-Bas. L'assurance accidents des agriculteurs est réglée par la loi en Allemagne, en France, en Italie et au Luxembourg, mais elle n'est pas obligatoire en Belgique et aux Pays-Bas.

La multiplicité des dispositions législatives correspond à des formes administratives extrêmement diverses qui vont des organismes à caractère professionnel englobant une partie ou la totalité des branches de l'assurance sociale, aux organismes publics ou confessionnels couvrant

soit l'ensemble des indépendants, soit les indépendants et les ouvriers agricoles. Ces différences n'apparaissent pas seulement d'un Etat membre à l'autre mais aussi parfois à l'intérieur des régimes nationaux. Elles font obstacle à la définition des groupes d'assurés et entravent le relevé exact des prestations, cotisations et subventions. Dans les cas où il existe des régimes et des organisations spéciaux, il est possible d'effectuer des relevés relativement exacts.

Il faut en revanche se contenter d'estimations lorsque les agriculteurs relèvent du régime général ou de dispositions spéciales prises dans le cadre des assurances de salariés.

Les résultats de l'étude appellent donc certaines réserves puisqu'il n'a pas encore été possible de surmonter toutes les difficultés dues aux méthodes ou aux régimes d'assurance. L'étude donne néanmoins un aperçu général de l'évolution actuelle et de l'ordre de grandeur des divergences entre Etats membres.

Les dépenses résultant du service des prestations sociales à la population agricole indépendante se sont fortement accrues ces dernières années dans tous les Etats membres bien que le nombre de personnes occupées dans l'agriculture ait sensiblement diminué au cours de la même période. La somme des prestations sociales a au moins doublé, et parfois même triplé, depuis 1960. Au cours de cette évolution, c'est l'assurance-vieillesse qui a le plus gagné en importance. En 1965, 43 % (Allemagne et France) à 78 % (Pays-Bas) des prestations totales provenaient de cette branche d'assurance. Dans tous les pays, les allocations familiales représentent aussi un pourcentage comparativement élevé des prestations totales (22 - 33 %).

Dans tous les Etats membres, le coût de l'assurance sociale de la population agricole indépendante est couvert par les cotisations des agriculteurs et les subventions de tiers et surtout de l'Etat. En France, ces subventions sont augmentées de certains montants provenant des taxes prélevées sur certains produits agricoles entre le stade de la consommation et celui de la production. L'Italie enregistre des recettes totales sensiblement inférieures aux dépenses résultant des prestations sociales aux agriculteurs. Le déficit est comblé à l'aide de crédits qui sont accordés par d'autres organismes assureurs et représentent en définitive des transferts.

Les cotisations des agriculteurs ont généralement augmenté depuis 1960. Seule l'Allemagne a connu une baisse des cotisations jusqu'en 1965 par suite de la nationalisation des allocations pour enfants à charge et du nouveau système de subventions introduit en 1963 pour l'assurance accidents dans l'agriculture; depuis lors, les cotisations sont de nouveau en hausse. Les cotisations des agriculteurs couvrent les dépenses de la Sécurité sociale dans des proportions diverses et non pas suivi d'évolution uniforme. En Belgique, en France et aux Pays-Bas, on note ces dernières années des parts relativement constantes mais de niveaux très différents. Les cotisations des agriculteurs couvrent en moyenne les prestations sociales à 25 % en France; à 35 % en Belgique et à 93 % aux Pays-Bas. En Allemagne, la couverture financière des cotisations est tombée de 71 % en 1960 à 25 % en 1965, au Luxembourg de 90 à 20 % et en Italie de 42 à 18 %.

Dans tous les Etats membres, l'augmentation des dépenses totales a donné lieu à une majoration des subventions à la Sécurité sociale des agriculteurs, cette majoration étant quasi proportionnelle en France, en Belgique et aux Pays-Bas, et supérieure à l'accroissement des dépenses en Allemagne, en Italie et au Luxembourg. C'est en Italie que les plus fortes subventions ont été accordées en 1965 (80 % des dépenses totales), ce chiffre étant le plus faible aux Pays-Bas (11 %). Il est toutefois particulièrement malaisé de calculer dans ce domaine la part que prend l'Etat au financement des dépenses.

Les auteurs de l'étude ont eu recours à divers calculs de référence pour améliorer la valeur indicative de la comparaison des régimes d'assurance sociale. Les différences de structures entre Etats membres et les divergences entre les documents statistiques disponibles ont toutefois sensiblement entravé l'élaboration de grandeurs de référence comparables. Cette observation vaut aussi bien pour le relevé de données démographiques que pour le calcul d'un revenu comparable dont on s'est servi dans l'analyse, bien qu'il ait été impossible d'arriver à une comparabilité parfaite.

Ces problèmes sont évoqués à diverses reprises dans l'étude et les divergences existantes y sont expliquées.

Compte tenu de ces réserves, on peut constater que les prestations moyennes versées chaque année par les organismes de la Sécurité sociale légale aux chefs d'exploitation (dont l'agriculture représente l'activité principale) sont le plus élevées en France. En Belgique et en Allemagne, le chiffre correspondant représentait en 1965 un peu plus de la moitié des prestations françaises et, dans les autres Etats membres, un tiers à un quart de ce chiffre. En revanche, ce sont les agriculteurs néerlandais qui paient les cotisations les plus élevées, suivis de près par ceux de France et de Belgique. En Allemagne, les cotisations des assurés représentent environ 50 %, et en Italie 1/5 des cotisations françaises. C'est encore la France qui enregistre le plus fort décalage entre les prestations sociales et le montant des cotisations. Il représente environ le double de celui qui a été noté en Belgique ou en Allemagne. En Italie, ce passif représente un tiers du passif français et aux Pays-Bas une faible fraction seulement.

Par conséquent, c'est également en France que l'incidence des prestations sociales sur le revenu est la plus forte car le niveau des prestations accordées et la part des subventions de l'Etat détermine le montant dont le revenu total se trouve augmenté par suite des prestations de la Sécurité sociale légale. En 1965, la part du revenu total des agriculteurs représentée par les prestations sociales (après déduction des cotisations) se chiffrait à environ 11 % en France, à 9 % au Luxembourg, à environ 5 % en Allemagne, en Belgique et en Italie et à 1/2 % aux Pays-Bas. Ces pourcentages ont constamment augmenté dans tous les pays depuis 1960 bien que le revenu agricole ait également progressé au cours de cette période.

Ces résultats sont, il est vrai, grevés par la comparabilité parfois insuffisante des données statistiques sur le financement de la Sécurité sociale ainsi que des données sur le nombre d'assurés et les revenus prises comme grandeurs de référence. On peut néanmoins se rendre compte de la proportion diverse selon laquelle la Sécurité sociale subventionnée par l'Etat contribue à la formation du revenu de la population agricole indépendante dans la Communauté.

Il n'est cependant pas possible d'en tirer des conclusions sur la situation économique générale dans l'agriculture dans les Etats membres, car pour ce faire, il faudrait tenir compte de toutes les mesures prises par l'Etat au profit de l'agriculture.

Appréciation de synthèse et suggestions pour des précisions complémentaires

L'étude représente une première tentative d'analyser et d'apprécier selon des critères uniformes les régimes, très divers et complexes, de la Sécurité sociale dans l'agriculture et de leurs problèmes financiers. Elle donne en outre un aperçu des tendances qui apparaissent dans le domaine de la Sécurité sociale de la population agricole des Etats membres.

Il en ressort que la protection sociale légale de la population agricole évolue nettement selon des tendances parallèles. Dans tous les pays de la Communauté, l'assurance sociale des agriculteurs et de leurs familles a été améliorée et développée durant les dernières années, la protection sociale ayant été étendue à des risques qui n'étaient pas couverts précédemment. Ces tendances à l'alignement de la couverture et de la nature des assurances sociales se sont maintenues pendant la période qui n'est pas analysée dans la présente étude.

Cette évolution s'explique par l'analogie des problèmes sociaux qui se posent dans le secteur agricole des Etats membres et qui ont fait naître un besoin croissant de protection sociale.

On observe toutefois des disparités considérables d'un Etat membre à l'autre dans la nature des législations, le niveau des prestations sociales, les cotisations des assurés et la proportion des subventions de l'Etat ou de tiers. Ces différences n'ont pas été éliminées avec l'accroissement général des prestations sociales mais tendent plutôt à s'accroître. Il s'ensuit que la part représentée par les prestations sociales dans le revenu total des agriculteurs évolue selon des tendances diverses.

L'étude montre qu'une politique sociale qui serait conçue en fonction des particularités socio-économiques de la population agricole

et la dégagerait largement des charges de la couverture des risques encourus peut également constituer un instrument utile de la politique agricole.

Il apparaît indispensable de poursuivre les travaux en raison des changements que subissent encore actuellement les régimes de Sécurité sociale de l'agriculture. Il faudrait également tenter d'éliminer les défauts de comparabilité qui subsistent encore. Il conviendrait à cet effet de procéder à l'examen approfondi et à l'harmonisation préalable des définitions en ce qui concerne tant la Sécurité sociale que les critères utilisés. De plus, il importe de parfaire la valeur indicative de l'étude en complétant la comparaison des régimes nationaux qui doit avant tout dégager les relations avec l'ensemble des dépenses sociales d'une part et la politique agricole d'autre part.

Il est proposé en particulier :

- D'inclure le régime de Sécurité sociale des ouvriers agricoles dans la suite de l'analyse comparée afin d'en établir l'incidence sur les coûts de production des exploitations agricoles d'une part, et la formation des salaires d'autre part. Il faudrait également tenir compte des différences relatives à la part représentée par le travail salarié dans le travail global de l'agriculture.
- D'étudier les relations financières et économiques entre les régimes applicables aux ouvriers agricoles et aux agriculteurs indépendants.
- D'améliorer les enquêtes encore très générales sur la part des prestations sociales dans la formation du revenu en adoptant une méthode fondée sur le revenu individuel. On pourrait se servir le cas échéant des résultats comptables ou des enquêtes sur les budgets familiaux (modèles).
- De tenir compte des avantages sociaux accordés en dehors du régime de Sécurité sociale, tels que les exonérations au titre d'enfants à charge prévues par le droit fiscal, les aides de l'Etat à la formation et la reconversion professionnelle, les pensions de vieillesse complémentaires dans le cadre des mesures d'amélioration des structures agricoles, etc.

- D'examiner les différences qui existent entre les charges que représentent pour la population agricole les risques non couverts par les régimes de Sécurité sociale.
- D'étudier l'incidence des prestations sociales légales et de leur financement sur la formation des prix des produits agricoles.
- D'inclure dans la comparaison l'ensemble des mesures prises par l'Etat au profit de l'agriculture afin de déterminer l'importance de la Sécurité sociale dans le cadre des transferts de revenus et de se faire une idée de leur incidence sur la situation socio-économique de la population agricole dans les Etats membres.
- D'étudier l'évolution des coûts de la Sécurité sociale de l'agriculture compte tenu des buts du Plan Mansholt (modifications structurelles, accroissement des charges de vielllosse, maintien des régimes spéciaux, etc.).

3. Analyse de l'étude sur les problèmes financiers de la sécurité sociale (M. NETTER)

I. L'objet de l'étude

La présente étude a pour objet de déterminer à partir de l'évolution présente ou passée, l'évolution future des dépenses et des recettes de Sécurité sociale. Elle complète l'analyse rétrospective par une étude prospective.

Elle concerne deux périodes : pour la première (1958 à 1965) il s'agit de constatations; pour la seconde (1965-1970) de projections.

Les projections sur l'avenir constituent une construction quantitative s'appuyant sur un ensemble d'hypothèses tendant à prévoir l'évolution des divers facteurs qui agissent sur les recettes et les dépenses de Sécurité sociale. Elles fournissent un procédé d'exploration et de réflexion qui complète les analyses rétrospectives. En procédant au niveau communautaire à des études prospectives, on prolonge et on utilise les travaux déjà réalisés ou entrepris dans le cadre communautaire dans le domaine de la comparabilité des statistiques et de la présentation des informations.

Les projections sont un instrument d'investigation nécessaire à la définition d'une politique économique. Cependant la liaison entre les décisions politiques et les investigations prospectives est assez complexe. En effet, si les décisions politiques tiennent compte des prévisions, ces dernières peuvent être établies en tenant des orientations qui seraient prises par les autorités. C'est pourquoi les projections font l'objet de la présente étude ont été établies à législation constante, c'est-à-dire en dehors de tout objectif politique.

Les projections à moyen ou à long terme ont un objet très différent des prévisions à court terme. Ces dernières fournissent les indications indispensables aux autorités qui doivent prendre des décisions circonstanciées ou d'ajustement. Les projections fournissent une perspective dans un horizon plus ou moins lointain de façon à permettre aux autorités de fixer le cadre de leur politique à plus ou moins long terme en tenant compte des facteurs dont l'effet est différé ou dont l'influence met un certain temps à se manifester.

Les prévisions à court terme sont très sensibles aux fluctuations du présent. Les projections à moyen ou long terme font apparaître les tendances fortes ayant une action continue.

Dans un cadre communautaire, les chiffres qui décrivent en valeur les résultats de l'application de la législation sociale dans chaque pays, se présentent avec une disparité naturelle tenant à la dimension des pays et à l'emploi d'unités monétaires différentes. Certaines comparaisons ne peuvent être effectuées que sur des valeurs relatives (pourcentages, indices). Mais à travers ces chiffres, il convient de faire apparaître la distinction entre les tendances et les particularités ou caractéristiques nationales.

C'est dans cet axe de recherche que se place la présente étude. Il s'agit moins de prédire l'avenir que de permettre d'apprécier les conséquences de l'évolution économique et sociale en faisant apparaître ce qui est semblable et ce qui est différent dans l'évolution de la situation des six pays à travers le jeu de mécanismes fonctionnant soit dans les conditions comparables, soit sous des hypothèses communes.

II. La période 1958-1965

L'étude de la période 1958-1965 permet une comparaison chiffrée de l'évolution des recettes et dépenses de la Sécurité sociale dans les six pays. Elle fournit également une base de comparaison avec les résultats des évaluations pour 1965-1970.

En 1958, le niveau de départ était très différent d'un pays à l'autre. Les six pays ont connu des taux de croissance très dissimilaires.

La distribution des dépenses entre les branches se présente d'une façon très différente entre les six pays, mais reste relativement stable dans chacun d'eux. L'assurance vieillesse occupe une place prépondérante en Allemagne et au Luxembourg. Les allocations familiales sont très importantes en France.

De même, la répartition des recettes selon leur provenance est sensiblement différente d'un pays à l'autre, mais reste relativement stable dans chaque pays. La participation des pouvoirs publics est importante

en Belgique, Allemagne et Luxembourg, et faible en France et aux Pays-Bas. La contribution des employeurs est prépondérante en Italie et en France. La contribution des assurés est importante aux Pays-Bas.

Au cours de la période 1958-1965, très nombreuses ont été dans les six pays, les modifications apportées à la législation. Si l'on considère séparément les facteurs externes qui **agissent** sur l'évolution des recettes et des dépenses (situation démographique, évolution des prix et des salaires) et les facteurs politiques (orientations et choix), l'on constate que les premiers agissent d'une manière continue et entraînent des effets analogues, tandis que les seconds interviennent à des époques et selon des modalités différentes. On peut ainsi affirmer que, s'il s'est produit une évolution parallèle de certaines dispositions accessoires ou quantitatives, les grandes orientations techniques et politiques qui définissent la conception et l'importance des prestations des diverses branches ou de l'origine des ressources ont conservé leurs caractères spécifiques ou ont évolué de façon indépendante dans chacun des six pays.

III. L'évolution probable au cours de la période 1965-1970

A. Cadre des travaux

- La définition de la Sécurité sociale est celle retenue par la norme 102 de l'O.I.T.

- Le cadre statistique est celui élaboré par l'Office statistique des Communautés européennes pour l'établissement des annexes statistiques de l'exposé annuel sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté.

- L'année de référence pour les projections est l'année 1965.

- Les projections sont établies à législation constante ou très probable.

- Des hypothèses communes sont fixées en ce qui concerne l'évolution des prix et des revenus (ou salaires).

- Les évaluations seront faites par branches (ou groupes de branches) pour l'ensemble des régimes.

B. Les hypothèses économiques

Primitivement, il avait été proposé de faire les calculs en prenant comme hypothèse de croissance des revenus (ou salaires)

2 % et 4 % - à prix constants

2 % et 4 % - avec une hausse des prix de 2 % soit 4 % et 6 % à prix courants.

Certains experts ont fait observer qu'il s'agissait d'hypothèses théoriques s'écartant nettement de la réalité. D'autres ont exposé que l'on ne pouvait guère s'écarter des hypothèses retenues pour la programmation à moyen terme ou pour définir les objectifs que leur Gouvernement se proposait d'atteindre.

Finaloment il a été décidé de prendre comme hypothèse de croissance annuelle des revenus (ou salaires)

3 % et 4 % à prix constants

3 % et 4 % avec une variation en hausse des prix de 3 %
(soit 6 % et 7 % à prix courants).

5 experts ont établi leurs calculs sur ces bases. L'expert belge a établi deux évaluations correspondant à des salaires croissants de 3 % à prix constants et 7 % à prix courants.

En fait, le choix des hypothèses économiques a soulevé des questions devant lesquelles au démarrage de l'étude les experts nationaux ont réagi de façon différente.

D'abord la période 1965-1970 était déjà engagée. Si les hypothèses retenues se raccordaient aux travaux des experts économiques (évaluations à prix constants), elles s'écartaient des prévisions établies pour 1967 et 1968 (prix et salaires courants) ou des faits réels.

Il était donc souhaitable que les 4 hypothèses encadrent la réalité.

Ensuite, les diverses hypothèses conduisent à des résultats différents en ce qui concerne l'ampleur des excédants ou déficits éventuels. Enfin, les experts ne sont pas absolument indépendants. Certains craignent les réactions que leurs études pourront provoquer de la part des personnalités autres que les autorités gouvernementales à qui elles pourraient être communiquées.

C. Législation constante

Au fur et à mesure que le temps s'écoule, interviennent des mesures nouvelles. Certains projets de réforme sont soumis au Parlement ou s'inscrivent dans des dispositions législatives ou réglementaires nouvelles. Plusieurs experts ont dû recommencer leurs calculs pour tenir compte des mesures intervenues au cours de leurs travaux.

Les experts ont tenu compte des mesures acquises ou dont l'intervention était certaine au moment de leurs études. Pratiquement, les rapports nationaux ont été établis sur la base de la législation en vigueur à la fin du 3ème trimestre 1967 (au 1er janvier 1967 pour l'Italie).

Dans certains cas, les experts ont dû faire des hypothèses sur des décisions futures. En effet, il appartient aux autorités compétentes de prendre, notamment par mesures réglementaires, un ensemble de décisions influant sur le montant des ressources et des prestations. Ces décisions tiennent compte à la fois de considérations financières relatives à l'équilibre des régimes et de la liberté laissée par la législation aux diverses autorités pour fixer des taux, tarifs ou valeurs déterminant des recettes et des dépenses. La notion de législation constante ou très probable correspond au maintien des tendances et attitudes antérieures des autorités compétentes pour fixer des taux, tarifs ou valeurs dans le cas où cette fixation ne relève pas de la loi. Le cas le plus net est celui de la revalorisation de certaines prestations. Dans certains pays la revalorisation est automatique; dans d'autres la revalorisation fait l'objet chaque fois d'une décision nouvelle du Parlement ou du Gouvernement qui en fixent l'amplitude et la date d'effet et même dans certains cas en appréciant l'opportunité.

D. Champ de l'étude

Les experts se sont efforcés d'incorporer tous les régimes de Sécurité sociale dans leur étude. Toutefois certains experts n'ayant pu disposer des éléments concernant les fonctionnaires et assimilés, il a été finalement décidé de présenter des évaluations concernant les six pays en excluant les régimes spécifiques de fonctionnaires.

Ont été exclus des évaluations : le chômage, l'assistance publique et les services de santé, les prestations aux victimes de la guerre, les régimes complémentaires contractuels ou faisant l'objet de conventions collectives.

E. Modes d'évaluation des prestations

- Les six experts ont tenu compte de l'évolution démographique pour toutes les branches.

En ce qui concerne les prestations en nature des assurances maladie - maternité :

- Les six experts ont tenu compte d'une augmentation de la consommation en matière de soins.

- Les experts belges, allemands, français, italiens et néerlandais ont estimé que les dépenses seraient influencées par la variation des salaires.

- Les experts français, luxembourgeois et néerlandais ont tenu compte de l'évolution des prix.

En ce qui concerne les prestations en espèces des assurances maladie - maternité :

- Les six experts ont fait évoluer ces prestations comme les salaires.

- Les experts allemands, français et néerlandais ont tenu compte d'une augmentation de la durée moyenne des périodes indemnisées.

En matière d'accidents du travail (incapacité temporaire) les experts ont appliqué les mêmes règles qu'en maladie - maternité.

En ce qui concerne les prestations de vieillesse et survivants :

- Les experts allemands, belges, français et néerlandais ont estimé que les pensions seraient revalorisées comme les salaires,

- l'expert luxembourgeois comme les prix,

- l'expert italien n'a pas prévu la revalorisation des prestations.

En ce qui concerne les prestations familiales, les calculs ont été établis :

- par l'expert luxembourgeois en tenant compte de la hausse des prix,

- par les experts belges et néerlandais en tenant compte de la hausse des salaires,

- par l'expert français, sur la base d'une hypothèse théorique tenant compte d'une combinaison des hausses des prix et des salaires,

- par les experts allemands et italiens sans revalorisation des prestations.

F. Mode d'évaluation des Recettes

En général, les experts ont procédé à des calculs indépendants pour déterminer les recettes et les dépenses de chaque branche ou régime, pris isolément, en tenant compte de l'évolution démographique et des hypothèses sur la variation des salaires. Les experts ont tenu compte des dispositions des législations nationales prévoyant que l'équilibre des recettes et des dépenses doit être maintenu lorsque la législation a fixé le mode d'ajustement de l'équilibre.

Les experts ont interprété de diverses manières les dispositions des législations nationales relatives aux subventions des pouvoirs publics. Dans certains cas, ils ont supposé qu'elles seraient revalorisées comme les salaires, dans d'autres cas, ils ont maintenu leur montant fixe et indépendant de l'évolution des prix ou des salaires et enfin dans d'autres cas ils ont déterminé leur montant de façon à ajuster les recettes avec les dépenses.

Pour l'ensemble des régimes (fonctionnaires exclus) les évaluations ont été établies compte tenu des considérations particulières suivantes :

L'expert allemand a tenu compte des relèvements du taux des cotisations de l'assurance pension en vue de maintenir l'équilibre

de cette assurance. Il a calculé les dépenses des assurances maladie et accidents du travail de façon à les ajuster aux recettes de cette assurance et les recettes des allocations familiales de façon à les ajuster aux dépenses de cette branche.

L'expert belge a calculé les recettes et dépenses d'une manière indépendante.

L'expert français a calculé les cotisations et dépenses d'une manière indépendante sauf pour les accidents du travail et certains régimes spéciaux pour lesquels il a prévu que les cotisations des employeurs seraient fixées de manière à équilibrer les dépenses. Toutefois, il a prévu que les insuffisances du régime des salariés agricoles seraient couvertes par le régime des salariés non agricoles et que l'équilibre des recettes et des dépenses relatives aux exploitants agricoles serait réalisé par un ajustement de la subvention de l'Etat.

L'expert italien a calculé les recettes selon une méthode différente de celle utilisée pour les dépenses, tenant naturellement compte de l'évolution démographique et des hypothèses sur les variations de salaires.

Selon l'expert luxembourgeois l'équilibre financier du régime de l'assurance pensions des ouvriers sera réalisé par un appel à la garantie de l'Etat et l'équilibre financier des allocations familiales par adaptation des recettes aux dépenses.

L'expert néerlandais a prévu l'ajustement des cotisations en fonction des dépenses de façon à réaliser l'équilibre pour les risques médicaux graves, l'invalidité, la vieillesse, les survivants et les prestations familiales.

G. Comparaison entre les recettes et dépenses

Etablies à législation constante ou tendance maintenue les projections 1970 ont un sens différent selon qu'il s'agit des dépenses ou des recettes.

Les évaluations de dépenses expriment ce que coûtera en 1970 un ensemble de prestations maintenues au niveau qu'elles avaient atteint en 1965/1967. Niveau qui peut s'exprimer selon le cas en valeur relative ou en montant en monnaie nationale. Les évaluations de dépenses indiquent l'effort que la collectivité devra accomplir en 1970 pour garantir ce niveau, en tenant compte de la rigidité ou de la souplesse du mécanisme prévu par la législation nationale pour faire évoluer ces prestations avec les prix et salaires.

Les évaluations de recettes expriment ce que produiront en 1970 un ensemble de ressources déterminées d'après le taux et l'assiette en vigueur en 1965/1967. Les évaluations de recettes indiquant ainsi les ressources que la collectivité apporterait en 1970 si elle maintenait son effort ou ses charges à leur niveau en 1965/1967 en tenant compte des engagements pris par la collectivité pour ajuster cet effort à l'évolution des dépenses.

L'ajustement entre les évaluations de recettes et de dépenses exprime l'écart qui s'établira en 1970 entre le coût d'une telle garantie et le produit de l'effort actuel maintenu.

Dans la mesure où la législation a affirmé une telle garantie ou fixé le mode de financement de l'ajustement des recettes et dépenses, les évaluations des experts font apparaître un équilibre. Dans les autres cas les évaluations font apparaître des excédents ou des déficits.

H. L'évolution de la législation de Sécurité sociale entre 1965 et 1967

Les évaluations de recettes et de dépenses de Sécurité sociale en 1970 sont basées sur l'état de la législation en 1967 et sur diverses hypothèses économiques relatives à la variation des prix et salaires entre 1965 et 1970.

Dans ces conditions, les modifications intervenues entre 1965 et 1967 concernant des tarifs ou des valeurs nominales sont supposées couvertes par le mode d'évaluation en fonction des hypothèses d'évolution des prix et salaires.

Les évaluations pour 1970 tiennent également compte des autres modifications apportées entre 1965 et 1967 à la législation et au fonctionnement de la Sécurité sociale et qui concernent notamment le champ d'application, l'étendue des garanties accordées y compris le niveau relatif des prestations (par rapport aux prix et salaires) ainsi que le taux des contributions des travailleurs et de leurs employeurs.

I. Les résultats

Les travaux des experts ont été présentés d'une façon homogène de façon à faciliter la comparaison des projections concernant les six pays.

Il apparaît possible de donner quelques chiffres et de les commenter sommairement. Pour faciliter les comparaisons, les chiffres sont donnés sous forme d'indices base 100 en 1965 ou de répartition p. 100.

En effet, les chiffres en valeur absolue se prêtent mal à des comparaisons communautaires parce qu'ils présentent des disparités naturelles qui résultent de la dimension des pays et de la valeur différente des unités monétaires.

Les chiffres exprimant la répartition des recettes ou des dépenses d'une même année (et pour une même hypothèse) entre différentes catégories de recettes et de dépenses varient peu pour un même pays d'une année à l'autre (ou d'une hypothèse à l'autre) parce que les calculs ont été établis à législation constante. Les chiffres obtenus pour les six pays sont souvent différents parce qu'ils expriment la structure spécifique des législations appliquée dans chaque pays.

Ce sont les indices qui se prêtent le mieux aux confrontations sur le plan communautaire parce qu'ils indiquent l'évolution des diverses catégories de recettes ou de dépenses sous l'influence des divers facteurs particuliers à chaque pays ainsi que des facteurs économiques. La comparaison entre pays étant facilitée par l'introduction d'hypothèses communes pour les variations de salaires et prix.

Les abréviations utilisées sont les suivantes :

B - Belgique	I - Italie
D - Allemagne	L - Luxembourg
F - France	PB - Pays-Bas

Hypothèses	Majoration annuelle p. 100	
	des salaires	des prix
I	3	0
II	4	0
III	6	3
IV	7	3

Indice base 100 en 1965

Dépenses tous régimes - Toutes branches - en 1970 - sans les fonctionnaires

Hypothèses	B	D	F	I	L	PB
I	132,5	143	134	137	132,6	150
II	-	147	138	139	133,3	158
III	-	156	154	145	155,6	173
IV	155	160	158	147	156,4	181

Recettes tous régimes - Toutes branches - en 1970 - sans les fonctionnaires

I	128	132	132	108	119	152
II	-	138	138	113	121	159
III	-	152	153	123	143	174
IV	149	159	161	128	146	182

Répartition p. 100 des dépenses entre les branches
(transferts exclus)

Pays - année	Maladie	Vieillesse invalidité	Accidents du travail	Allocations familiales
Hypothèse				
B. 1965	29,8	36,4	7,8	26,0
1970 - IV	32,1	35,2	8,4	24,3
D. 1965	26,0	62,1	6,3	5,6
1970 - IV	26,8	63,9	5,6	3,7
F. 1965	32,2	31,8	8,4	27,6
1970 - IV	34,2	33,5	8,6	25,7
I. 1965	27	50	6	17
1970 - IV	34	48	6	12
L. 1965	17	59,3	10,1	13,6
1970 - IV	19,4	59	10,2	11,4
FB. 1965	32 (1)	51	-	17
1970 - IV	39 (1)	47	-	14

(1) y compris A W Z

Dépenses tous régimes - Indice base 100 en 1965

Soins de santé (toutes branches réunies)

Hypothèse	B	D	F	I	L	PB
I	124,8	132	149	158	140,2	174
II	-	139	152	166	140,2	182
III	-	156	173	183	162,6	198
IV	146	165	176	192	162,6	207

Prestations en espèces (toutes branches réunies)

I	132,2	148	133	132	132	143
II	-	151	137	133	133	150
III	-	155	152	134	155	164
IV	154,5	159	157	135	156	172

Vieillesse invalidité

I	132,2	156	140	138	140	138
II	-	158	147	138	140	145
III	-	163	161	139	166	160
IV	154,1	165	169	139	166	167

Prestations familiales

I	126,7	107	115,5	103	105	125
II	-	107	116	103	105	131
III	-	107	130	104	122	144
IV	148,3	107	131	104	122	150

J. Observations techniques

Les études des experts nationaux ont été effectuées dans un cadre communautaire, c'est-à-dire en s'imposant une discipline commune pour obtenir des chiffres aussi comparables que possible et en adoptant des hypothèses identiques sur l'évolution des salaires et des prix. Toutefois, chaque expert a utilisé des méthodes adaptées aux caractéristiques de la législation nationale et aux sources d'information statistique dont il disposait. Les calculs font parfois état d'hypothèses complémentaires introduites par les experts (revalorisation). Les évaluations ne tiennent pas compte de certains événements récents survenus ou connus après la date limite fixée aux experts pour établir leurs calculs. Les évaluations sont donc dans une certaine mesure le résultat d'un calcul théorique pouvant s'écarter des faits réels intervenus dans chaque pays (prix et salaires). Les projections à moyen et à long terme sont donc essentiellement différentes des prévisions à court terme qui cherchent à intégrer en une seule évaluation l'influence de tous les faits connus ou prévisibles.

Ce caractère théorique et quelque peu arbitraire des projections à moyen terme établies dans un cadre communautaire n'est pas gênant si l'on tient compte de leur véritable objet. Ce dernier est de fournir des indications de portée générale et des vues perspectives faisant apparaître l'influence des tendances fortes ayant une action continue ou l'influence des facteurs dont l'effet est différé.

Sur un plan national, les projections à moyen ou à long terme sont destinées à fournir aux autorités les informations dont elles ont besoin pour passer d'une politique d'objectifs subis, c'est-à-dire imposés par les circonstances, à une politique d'objectifs voulus.

Sur un plan communautaire, l'établissement de projections suivant un cadre imposé est d'abord un moyen de perfectionner les techniques à travers un cheminement de pensée commun. Mais il est aussi un moyen de comparer soit les conséquences des facteurs

spécifiques à chaque pays soit les effets d'un même facteur agissant de la même façon dans les six pays puis de remonter aux causes afin d'exploiter les situations ou les résultats. Les projections constituent ainsi un moyen d'enrichir les expériences nationales à travers un échange de connaissances et de réflexions. L'expérience ainsi réalisée est de nature à faciliter les travaux ultérieurs et permettra de définir une technique de la prévision à moyen terme de la Sécurité sociale dans un cadre communautaire.

Une analyse des résultats obtenus permet de constater que bien que les experts aient travaillé d'une façon indépendante, les procédés techniques utilisés pour les calculs présentent une grande homogénéité. En extrapolant les chiffres établis par les experts (au moyen d'un modèle mathématique correspondant aux techniques employées) il est possible de déterminer pour 1970 l'indice base 100 en 1965 des dépenses et des recettes que l'on aurait obtenu dans une hypothèse où les salaires et prix seraient restés constants. Les résultats seraient les suivants :

Pays	Indice base 100 en 1965 Dépenses 1970	Prix et salaires constants Recettes 1970
D	132	117
F	123	114
I	129	96 (1)
L	131	114
PB	130	132

(1) en raison des recettes exceptionnelles perçues en 1965 - supposées non renouvelées.

Les indices 1970/1965 apparaissent élevés notamment en dépenses. Sans doute les dépenses s'accroissent sensiblement du fait de l'évolution démographique et du développement naturel des charges dans le cadre de la législation. Toutefois, comme les prévisions pour 1970 sont déduites d'une analyse de l'évolution pendant la période 1960-1965 au cours de laquelle les dépenses ont fortement augmenté, il est possible de penser que les coefficients obtenus pour la période 1965-1970 sont légèrement majorés pour tenir

compte de ce que les prix particuliers de certaines prestations croissent plus rapidement que l'indice général des prix. L'évaluation à prix constants incorpore ainsi l'écart entre les prix particuliers intéressant la Sécurité sociale et la généralité des prix.

IV. Comparaison entre les périodes 1960-1965 et 1965-1970

A. Champ d'application

Le tableau suivant permet de suivre l'évolution du champ d'application en ce qui concerne les bénéficiaires. A cette fin, ont été déterminés quatre rapports correspondant aux principales branches (p. 100) :

- (a) Maladie-Maternité-Soins. Rapport du nombre des personnes protégées (assurés et ayants droit) à la population totale.
- (b) Maladie-Maternité-Prestations en espèces. Rapport du nombre des bénéficiaires éventuels à la population active.
- (c) Vieillesse-Survivants. Proportion de la population active susceptible de bénéficier de pensions.
- (d) Allocations familiales. Rapport du nombre d'enfants bénéficiaires à la population totale âgée de moins de 20 ans.

Branches	Années	B	D	F	I	L	PB
Maladie-Maternité- Soins (a)	1960	(1) 73,1	85,1	66	78	83	74 (2)
	1965	90,6	87,3	88	85	98	74
	1970	94,8	87,3	98	85	100	74 100
Maladie-Maternité- Espèces (b)	1960	59,1	63	68,4	50	90	56
	1965	71,6	63	75,7	54	100	57
	1970	72,6	63	80,2	54	100	73
Vieillesse-Survivants (c)	1960	100	68,5	100	91	99	100
	1965	100	72,3	100	93	100	100
	1970	100	72,3	100	98	100	100
Allocations familia- les (d)	1960	71,3	12,7	78,9	43	95	50
	1965	73,6	28,4	79,4	45	95	73
	1970	77,2	28,4	81,7	45	95	74

(1) Y compris l'invalidité soins

(2) AWZ

Ce tableau montre que, par suite de l'extension progressive de la protection aux travailleurs indépendants, plusieurs pays (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas) ont réalisé ou se rapprochent de la protection de l'ensemble de la population pour les soins de maladie-maternité. L'ensemble de la population active bénéficiera pratiquement de l'assurance vieillesse-survivants, sauf en Allemagne. Par contre, en matière de prestations familiales, la situation reste très différente dans les six pays.

B. Evolution des Dépenses

On a rapproché l'évolution des dépenses de la période 1960-1965 de celle correspondant aux projections pour la période 1965-1970. Toutefois, pour permettre les comparaisons entre les six pays, ce rapprochement sera effectué à partir des indices.

- Considérons d'abord les prestations en espèces

on obtient le tableau suivant :

Prestations en espèces - Indice de l'évolution des dépenses

Pays	B	D	F	I	L	PB
Indice <u>1965</u> (1)	153	161	183	220	162	222
1960						
Indice <u>1970</u> (2)	155	159	157	135	156	172
1965						

(1) Tous régimes réunis y compris les fonctionnaires d'après le rapport sur l'évolution de la situation sociale dans la communauté en 1966

(2) Tous régimes réunis sans les fonctionnaires - Hypothèse IV.

D'une manière générale, dans chaque pays, la variation de l'indice des dépenses de prestations en espèces est influencée par l'évolution des salaires, la situation démographique et par les modifications de la législation.

Les indices obtenus pour la période 1960-1965 peuvent être rapprochés des indices des salaires nominaux dans l'industrie pour la même période

	B	D	F	I	L	PB
Indice des salaires						
1960-1965	145	156	142	177	143	165

L'écart entre l'indice des dépenses et l'indice des gains pour la période 1960/1965 est très supérieur à ce qui résulte de l'évolution démographique. Cet écart est notamment dû à l'amélioration de la législation de la législation.

Pour les projections relatives à la période 1965/1970 on remarquera que les indices calculés par les experts sont voisins pour la Belgique, l'Allemagne, la France et le Luxembourg. Ils sont très supérieurs à l'indice de variation des salaires selon l'hypothèse IV soit 141, mais l'écart entre l'indice des dépenses et l'indice des salaires correspond pour la plus grande part à l'évolution démographique (dont les effets sont très sensibles en ce qui concerne les prestations de vieillesse). Les deux évaluations des experts italiens et néerlandais traduisent le fait que le premier n'a tenu compte que partiellement des revalorisations éventuelles et que le second (expert néerlandais) a tenu compte des modifications profondes apportées à sa législation nationale.

- La situation est assez différente en ce qui concerne les prestations on nature pour lesquelles on obtient le tableau suivant :

Prestations en nature - Indice de l'évolution des dépenses

Pays	B	D	F	I	L	PB
Indice <u>1965</u> (1)	248	179	250	235	159	197
1960						
Indice <u>1970</u> (2)	146	165	176	192	163	207
1965						

(1) (2) Mêmes observations que ci-dessus pour les prestations en espèces.

Pour la période 1960/1965 le développement des dépenses marquo à la fois une augmentation du champ d'application et des garanties accordées aux assurés mais surtout une progression très sensible des tarifs et coût des prestations en nature.

Pour la période 1965/1970 les évaluations sont faites à législation constante à partir de 1967 (elles incorporent ainsi certaines modifications de la législation intervenues en 1966-1967). Elles sont légèrement influencées par l'évolution démographique qui tend à développer le nombre des bénéficiaires. Elles sont peu influencées par l'évolution du champ d'application (sauf pour les Pays-Bas). Les évaluations de dépenses tiennent ainsi largement compte de l'accroissement de la consommation et du coût des prestations en nature.

On observera que l'expansion des prestations en nature correspond à une situation particulière aux soins de santé qui constituent un secteur protégé dont les progrès sont générateurs de dépenses nouvelles qui ne sont pas compensées par un accroissement de la productivité. L'amélioration de la qualité du service qui développe le besoin de personnel qualifié se traduit ainsi à la fois par une croissance de la consommation et par une élévation du prix de revient unitaire des services.

- L'évolution de l'ensemble des dépenses résulte de ce qui précède.

Indice de l'ensemble des dépenses (transferts exclus)						
Pays	B	D	F	I	L	PB
Indice <u>1965</u> (1)	166	164	196	225	160	217
1960						
Indice <u>1970</u> (2)	155	160	158	147	156	181
1965						

(1) (2) Mêmes observations que ci-dessus.

Les évaluations pour 1970 font apparaître en indice une évolution comparable dans les six pays. Elle est plus marquée pour les Pays-Bas, en raison des modifications récentes de la législation et plus faible pour l'Italie en raison de l'importance des dépenses qui n'ont pas fait l'objet d'une estimation revalorisée.

L'indice de l'ensemble des dépenses apparait très supérieur à l'indice des salaires (141 pour l'hypothèse IV).

C. Comparaison de l'évolution des dépenses de Sécurité sociale et de l'évolution du Revenu National

Le tableau suivant permet de comparer le taux annuel de progression du Revenu National (Produit National brut au coût des facteurs) et le taux annuel de progression des dépenses de Sécurité sociale

- a) pour la période 1960-1965,
- b) pour la période 1965-1970 - sur la base d'évaluations effectuées dans l'hypothèse IV

Taux annuel de progression exprimé en p.100

Pays	Période 1960-1965		Période 1965-1970 Hypothèse IV	
	Revenu national	Sécurité sociale	Revenu national	Sécurité sociale
B	8,1	11,7	6,7	9,1
D	8,3	10,7	7,1	9,9
F	9,0	14,5	7,6	10,0
I	11,2	17,7	7,9	8,0
L	6,7	10,4	8,4	8,4
PB	10,0	17,3	8,2	12,2

Les comparaisons des prévisions de dépenses de Sécurité sociale avec les prévisions concernant le revenu national font apparaître une croissance des charges de Sécurité sociale plus rapide que la croissance du revenu national; l'écart étant d'autant plus sensible lorsque de nouvelles mesures ou améliorations décidées depuis 1965 contribueront à accroître les charges.

D. Population

On ne saurait trop insister sur l'importance des conséquences de l'évolution démographique sur l'évolution des dépenses et des recettes.

Le tableau ci-après résume les principales données relatives à l'évolution démographique (chiffres en milliers - sans les migrations pour 1970).

	1960	1965	1970	Indices	
				$\frac{1965}{1960}$	$\frac{1970}{1965}$
<u>Belgique</u>					
Population active	3.551	3.746	3.854	105	103
Population totale	9.154	9.464	9.731	103,4	103
dont âgés de 0 à 19 ans	2.699	2.965	3.081	110	104
et âgés de 65 ans et plus	1.095	1.196	1.313	109	110
<u>Allemagne</u>					
Population active	25.318	26.669	26.192	105	98
Population totale	55.587	59.012	59.269	106	100
dont âgés de 0 à 19 ans	15.852	16.990	17.705	107	104
et âgés de 65 ans et plus	6.028	7.034	7.816	117	111
<u>France</u>					
Population active	19.935	20.503	20.763	103	101
Population totale	45.685	48.919	51.187	107	105
dont âgés de 0 à 19 ans	14.828	16.633	16.796	112	101
et âgés de 65 ans et plus	5.317	5.898	6.628	111	112
<u>Italie</u>					
Population active	20.242	20.191	20.898	99,7	104
Population totale	50.228	51.417	53.100	102	103
dont âgés de 0 à 19 ans	16.181	16.796	17.007	104	101
et âgés de 65 ans et plus	4.464	4.998	5.846	112	115
<u>Luxembourg</u>					
<u>Pays-Bas</u>					
Population active	4.420	4.553	4.803	108	105
Population totale	11.487	12.294	12.896	107	105
dont âgés de 0 à 19 ans	4.359	4.658	4.631	107	99
et âgés de 65 ans et plus	1.033	1.176	1.308	114	111

On notera ainsi que la population âgée de 65 ans et plus s'est accrue de plus de 10 % entre 1960 et 1965 dans la plupart des six pays et qu'elle continuera à croître de la même façon de 1965 à 1970.

L'accroissement de la population active - auquel correspond l'accroissement des ressources est entre 1965 et 1970 très inférieur à l'accroissement de la population totale (à laquelle correspondent les dépenses de maladie), de la population âgée de plus de 65 ans (assurance vieillesse) et de la population âgée de moins de 20 ans (allocations familiales).

D. Observations

Le travail des experts permet ainsi de traduire en chiffres les principales données de la situation de la Sécurité sociale.

a/ Dans une économie en expansion et en progrès, une partie de l'accroissement de la productivité est utilisée à réduire la durée du travail notamment par la prolongation de la scolarité et l'abaissement de l'âge de la retraite et accroître les garanties ou avantages alloués à ceux qui ne peuvent pas ou ne peuvent plus travailler. Il en résulte automatiquement une augmentation du rapport de l'effectif des bénéficiaires des prestations à celui des travailleurs actifs ainsi qu'un accroissement du rapport entre, d'une part, le revenu de la population non active et, d'autre part, le revenu national. Cette situation se trouve aggravée du fait que dans les six pays la population active représente une fraction décroissante de la population totale.

b/ L'équilibre financier de la Sécurité sociale oppose, d'une part, des ressources dont la majeure partie varie proportionnellement à la masse des salaires et, d'autre part, des dépenses dont le taux unitaire tend à suivre une évolution parallèle à celle des salaires et dont le nombre de bénéficiaires croît plus vite que le nombre des travailleurs. A législation constante l'écart relatif entre les recettes et les dépenses décroît quand les salaires augmentent. Les prévisions des experts, qui ne font qu'exprimer en chiffres le contenu de la législation, indiquent des excédents ou des déficits qui ne font que traduire les relations fixées a priori par les législations nationales entre l'évolution des ressources et des dépenses, c'est-à-dire modification automatique ou ad hoc du taux des ressources.

c/ Les prévisions de Sécurité sociale sont établies à partir de données constituées par les facteurs économiques et démographiques dont la détermination et l'évolution est extérieure aux institutions de Sécurité sociale et à partir d'options en matière sociale qui sont des choix politiques échappant à la compétence des experts. Cette situation permet de présenter des prévisions effectuées en parallèle par les six experts dans des conditions présentant une grande homogénéité malgré les particularités nationales. Mais elle explique aussi pourquoi les situations réelles qui se dégageront peuvent en raison de circonstances imprévisibles se placer d'une façon différente par rapport aux données initiales et aux résultats des calculs.

V. Actualisation des projections

Commencée fin 1966, l'étude s'est prolongée jusqu'en fin 1968

Au moment où les travaux des experts se terminaient, ceux-ci disposaient de données plus récentes en matière de recettes et de dépenses de Sécurité sociale que la base 1965. Ils avaient eu connaissance de nouvelles mesures législatives intervenues entretemps, ainsi que de l'évolution des indices des salaires et des prix depuis 1965. On est donc tenté de confronter les projections 1970 avec ces nouvelles informations et de rechercher quels profits on peut tirer de cette confrontation.

Il convient toutefois de rappeler à nouveau que les projections à moyen terme, telles qu'elles ont été établies dans la présente étude ont un objet très différent de celui d'une prévision à court terme. Une prévision à court terme cherche à suivre au plus près la réalité. Elle tient compte de toutes les particularités de l'évolution économique de chaque pays et fait apparaître les effets, instantanés ou dans un proche avenir, des événements qui surgissent à chaque instant. Des prévisions à court terme pour les six pays exprimeraient la situation particulière de chaque pays sous une présentation comparable.

Au contraire, les projections 1970 qui figurent dans la présente étude ont été construites de façon à indiquer quelle serait la situation probable de chaque pays si les six pays avaient suivi la même évolution économique. Il s'agissait moins de décrire la situation de chaque pays

en 1970 que de dégager l'influence des divers facteurs qui interviendront pour aboutir à cette situation en tenant compte des tendances qui ont une action continue et des facteurs qui ont un effet différé. Les quatre évaluations dans les hypothèses I à IV sont des images théoriques de l'évolution de la Sécurité sociale des six pays qui s'établirait sous l'influence de facteurs économiques semblables.

Au cours de la période 1965-1967, l'augmentation des prix a été dans les six pays voisins ou supérieure à 3 % par an, tandis que l'augmentation des salaires a été (sauf au Luxembourg et en Italie) voisine ou supérieure à 5 % par an. Il en résulte que seules les projections établies dans l'hypothèse IV peuvent se prêter à une comparaison avec des informations récentes.

Des calculs sommaires établis par les experts suivant des méthodes comparables ont conduit aux résultats révisés suivants :

	Indice de dépenses $\frac{1970}{1965}$		hypothèse IV		
Selon	B	D	F(1)	I	PB(2)
l'étude	155	160	160	147	201
les calculs révisés	161	162	160	158	201

(1) Y compris les fonctionnaires

(2) Prestations seulement.

VI. La situation dans les six pays

Dans les six pays, le développement de la Sécurité sociale au cours des précédentes années a été marqué à la fois par l'élévation du niveau des prestations et par l'extension du champ d'application. Dans plusieurs pays, la totalité de la population est couverte pour plusieurs branches. Des différences très sensibles peuvent être constatées dans le développement des prestations familiales et de l'assurance vieillesse. Toutefois, les statistiques relatives à la protection légale ne donnent pas une image exacte du niveau de la protection en raison de l'importance des régimes complémentaires ou conventionnels dans certains pays. La répartition des charges entre les assurés (ouvriers et travailleurs indépendants), les employeurs et les pouvoirs publics est très différente d'un pays à l'autre.

L'harmonisation des législations sociales ne signifie pas nécessairement leur alignement sur un modèle commun et ne doit pas aboutir à une conception conservatrice de leurs modalités mais doit permettre aux législations de progresser compte tenu de la diversité des données démographiques, économiques nationales et des objectifs politiques et sociaux de chaque pays.

Les évaluations pour 1970 montrent, qu'à législation constante, l'évolution démographique et économique n'a pas pour effet de modifier sensiblement dans chaque pays la répartition des dépenses entre les différentes branches ou la répartition des ressources selon leur provenance. Dans ces conditions, seules des réformes profondes des législations nationales pourraient changer la situation relative de chaque pays par rapport à celle des autres pays.

VII. Les suites de l'étude entreprise

Le rapport des experts, s'il fournira des informations très précieuses pour l'évolution des recettes et dépenses de Sécurité sociale, ne débouchera pas sur des propositions mais permettra sans doute de poser plus clairement un certain nombre de questions.

Les législations de Sécurité sociale ne sont pas statiques. Elles sont soumises à travers la vie quotidienne à l'épreuve des faits sociaux et économiques. Elles subissent un certain nombre de transformations qui traduisent les objectifs sociaux des gouvernements.

La projection 1970 est l'application numérique d'un modèle construit à partir d'une image simplifiée de la législation en vigueur en 1965/1967.

L'équilibre financier réalisé à un moment donné peut être remis en cause par l'évolution divergente des divers facteurs qui influent sur les recettes et les dépenses.

On ne peut se contenter de déterminer les recettes d'après les dépenses, sans comparer la vitesse avec laquelle elles évoluent avec la croissance économique. Il convient de confronter les charges que pourra entraîner la protection sociale avec les contraintes qu'impose une politique de développement.

La Sécurité sociale est un instrument d'une politique de progrès social. La confrontation des problèmes posés par l'équilibre financier de la Sécurité sociale avec les nécessités de la politique économique conduit à des choix politiques.

Toutefois, il n'appartient pas aux experts de proposer des solutions à des problèmes politiques, mais seulement de fournir des informations aux autorités compétentes et de répondre à leurs questions.

VIII. Les objectifs et les perspectives à long terme

Considérée comme un mécanisme compensateur d'inégalités sociales, la Sécurité sociale permet de financer, au moyen de ressources calculées suivant des règles générales plus ou moins forfaitaires, les avantages destinés à couvrir des besoins frappant les individus de façon inégale. Elle fait jouer la solidarité au niveau des individus, des groupes (les entreprises et les professions) et de la collectivité nationale.

Les incidences économiques de la Sécurité sociale dépendent, en ce qui concerne les ressources de leur volume, de leur incidence et de la capacité contributive des redevables et, en ce qui concerne les dépenses, de leur volume, de leur affectation (aux risques et charges) et de leur distribution compte tenu du niveau économique des bénéficiaires.

Il importe donc de confronter l'évolution des charges et des ressources de la Sécurité sociale avec les données et les perspectives de la programmation économique.

Mais il ne faut pas seulement considérer la Sécurité sociale comme un mécanisme financier. Elle répond à des objectifs sociaux, car la protection qu'elle apporte est la condition du bien être des catégories sociales défavorisées. La Sécurité sociale a une place à définir dans les programmes s'inscrivant dans une perspective à long terme.

On peut envisager des besoins nouveaux, qu'une extension de la Sécurité sociale - mécanisme compensateur basé sur la solidarité - permettrait de mieux satisfaire.

Mais on peut également envisager que certains avantages, actuellement servis dans le cadre de la protection légale au-delà du minimum de garantie sociale indispensable, puissent sortir du domaine de la protection légale pour passer dans celui de la garantie contractuelle, ou même revenir à celui de la couverture directe par les ressources individuelles.

On peut ainsi - en prolongement de l'étude entreprise - soulever de nombreux problèmes qui s'inscrivent dans une perspective à long terme. Toutefois, ces problèmes dépassent la compétence des experts et relèvent des Gouvernements qui, seuls, peuvent définir des orientations politiques, fixer des priorités, et procéder à des choix économiques ou sociaux.

III. CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La Sécurité sociale a désormais dépassé le stade provisoire où les besoins les plus criants attendaient encore une satisfaction dont nul ne pouvait contester la nécessité. Représentant un pourcentage variable du revenu national (allant de 18 à 20 % suivant les Etats membres) et connaissant une croissance plus rapide que ledit revenu (1), elle atteint un niveau de développement tel que la légitimité de certaines interventions est contestée, soit au nom de l'efficacité économique, soit même au nom de l'équité.

En outre, le volume considérable et sans cesse croissant des "budgets" sociaux aboutit nécessairement à une imbrication étroite des politiques sociales et économiques.

Or, on doit bien constater que jusqu'à présent, dans de très nombreux cas, les opinions s'affrontent à travers des arguments doctrinaux, affectifs ou même passionnels, énoncés comme des postulats sans qu'on puisse recourir, pour trancher les débats, à des données de caractère scientifique, permettant de mesurer, au sens strict du mot, les charges ou les résultats de telle ou telle réforme sociale déjà réalisée ou à prévoir. Seuls des recherches méthodiquement menées peuvent combler cette lacune.

Encore faut-il considérer que d'une façon générale, ces recherches ne devraient pas se limiter au seul cadre de la Sécurité sociale conçue comme une entité administrative, financière ou juridique. Les données qu'elles fournissent n'ont de sens que si elles éclairent des faits extérieurs à la Sécurité sociale elle-même. Comment pourrait-on par exemple décider d'élever ou d'abaisser l'âge d'acquisition de la retraite en ne tenant compte que du rapport prestations-cotisations du régime d'assurance et en ignorant les données relatives à la démographie du groupe social considéré, à l'état du marché du travail, aux possibilités offertes en matière

(1) L'étude "Problèmes financiers de la Sécurité sociale" fait apparaître que cette évolution se poursuivra, même si le rythme en sera réduit, dans les années à venir, et ceci à législation constante.

de formation et de reclassement professionnel des adultes, du pouvoir d'achat moyen des retraites sociales. Comment pourrait-on aussi décider du volume des prestations familiales sans prendre en considération, par exemple les objectifs de politique familiale - notamment en ce qui concerne la natalité -, le rapport actifs-inactifs de la population, et les interventions fiscales en faveur des familles. On pourrait en dire de même des autres secteurs (accidents du travail, chômage, etc.) ou pour certaines catégories socio-économiques (agriculteurs, mineurs, etc.).

Quelle que soit donc la branche considérée, les prestations sociales ont, dans leurs moyens et leurs effets, une ampleur et une complexité qui rendent désormais irrationnel leur isolement du contexte économique-social dans lequel elles s'insèrent. Cette ouverture vers le monde réel rend, à notre avis, indispensables des recherches coordonnées de caractère pluri-disciplinaire.

En effet, si l'on considérait le niveau des prestations sociales et leur financement, sous l'angle purement économique, on devrait admettre que le seul critère à retenir serait celui de la "rentabilité économique". Ainsi, le montant des prestations sociales serait fixé de telle sorte que, par exemple, elles constituent un stimulant nécessaire à la demande, mais sans avoir d'effet sensible sur le taux d'épargne ou sur le coût de la main-d'oeuvre.

Une conception de cette sorte ferait du "rendement" le critère déterminant, la Sécurité sociale apparaissant alors comme un des moyens d'action des responsables de la politique économique dans la recherche des grands équilibres, au même titre que les taux d'escompte, les prélèvements fiscaux, ou le contrôle des prix. Il serait cependant erroné de rejeter sommairement cette notion de l'action sociale comme instrument économique, d'abord parce qu'il est vrai que les impératifs de l'économie imposent et imposeront longtemps encore des orientations et des limites à l'extension des dépenses sociales, ensuite et surtout parce qu'on peut raisonnablement penser que le jour où les économistes auront admis de considérer les prestations sociales non pas seulement

comme une charge sans contrepartie mais comme un facteur positif et dynamique de l'économie dans les pays industrialisés, les possibilités de consolidation et de développement des législations de Sécurité sociale en seront facilitées.

C'est ainsi que la Sécurité sociale exerce une influence indiscutable sur le maintien et l'amélioration de l'état sanitaire et économique de la main-d'oeuvre aussi bien à travers ses interventions en matière d'assurance maladie qu'en matière de chômage. Il est certain qu'en l'absence d'une protection en ces domaines, les flux économiques seraient différents de ceux qui existent à l'heure actuelle et les répercussions s'en feraient sentir dans le domaine de la production elle-même. Par ailleurs, quelles que soient les diverses phases conjoncturelles, on admet désormais que la Sécurité sociale joue, dans une certaine mesure, un rôle auticyclique favorable pour la continuation de la croissance économique. Est-il besoin enfin de souligner l'action de redistribution opérée par la Sécurité sociale sous différentes approches, en particulier en faveur des inactifs (jeunes, malades, retraités, chômeurs, etc.). D'autres exemples encore pourraient être fournis à l'appui de cette thèse - qui illustreraient l'apport positif de la Sécurité sociale dans d'autres domaines sociaux ou économiques

À l'inverse de cette conception, on trouve l'approche "uniquement sociale" pour qui les exigences de l'équité et de la solidarité devraient toujours avoir le dernier mot. Cette attitude est certes entachée d'irréalisme. Il n'en reste pas moins que la définition d'objectifs idéaux constitue en définitive le moteur principal du progrès social, bousculant souvent les calculs et les théories sans pour autant entraîner finalement, contrairement aux prévisions, des déséquilibres économiques durables.

Les trois études soumises à l'examen du Conseil constituent un apport important à ce débat en permettant une meilleure connaissance du phénomène de la Sécurité sociale dans les pays de la Communauté, certaines conclusions pouvant d'ailleurs être étendues à l'ensemble

des pays industrialisés pourvus d'un système de Sécurité sociale.

Leur contribution se manifeste sous trois aspects :

- 1) - d'information, car elles forment une documentation d'ensemble approfondie dont il existe peu d'équivalent, au moins à l'heure actuelle, tant sur le plan national qu'international;
- 2) - d'échange d'expériences et de travail en commun. Ces études en effet sont le résultat d'un travail approfondi de réflexion de groupes d'experts, indépendants ou gouvernementaux (étude sur l'agriculture) sur des problèmes traités originellement de façon différente et partielle suivant l'importance qui leur était conférée par les diverses disciplines ou dans les milieux responsables des Etats membres.

Mettant en oeuvre progressivement un cadre commun de pensée, elles ont contribué largement au développement, à l'approfondissement des conceptions couramment admises en cette matière, en fournissant en même temps aux autorités communautaires un instrument de travail de toute première qualité.

- 3) - De mise en évidence de l'étroite interdépendance de la politique économique et sociale. Chacune des trois études a servi, sous une approche différente, de révélateur à cet égard.

L'étude sur les incidences économiques a montré l'action réciproque de la Sécurité sociale et de l'économie en matière de formation de revenus et de prix, en matière de consommation, de demande et d'offre de main-d'oeuvre, en matière de politique conjoncturelle et structurelle. Elle souligne en final l'importance du facteur psychologique lorsqu'il s'agit de la politique sociale et de la remise en cause des "droits acquis".

L'étude sur le financement de la Sécurité sociale dans l'agriculture montre l'apport sans cesse croissant dans la plupart des Etats membres de la Sécurité sociale à la formation des revenus des exploitants agricoles au moment où leur part dans le revenu national va en diminuant.

L'étude sur les problèmes financiers, abordée dans une vision prospective, apporte des confirmations concrètes sur l'interdépendance de la Sécurité sociale et de l'économie en faisant apparaître dans sa partie relative à l'évolution de la Sécurité sociale de 1965 à 1970 combien celle-ci est dépendante de facteurs exogènes.

C'est ainsi que si l'influence du législateur est grande, qui détermine champ d'application, niveaux de protection et modes de financement, aussi décisifs sont les principaux facteurs économiques extérieurs qui agissent sur les recettes (démographie, revenus, etc.) et sur les dépenses (démographie, prix, revenus, consommation, etc.). Elle fait ainsi également apparaître que la recherche de l'équilibre financier ne peut être abordée dans une préoccupation uniquement économique.

Mais en même temps elles soulignent les principaux problèmes auxquels désormais les responsables politiques de nos divers pays sont confrontés :

Croissance plus rapide de la Sécurité sociale que du revenu national d'où découle, par suite d'une évolution divergente des recettes et des dépenses soumises à des facteurs exogènes différents, un problème d'équilibre financier des régimes de Sécurité sociale. Les solutions pour atteindre cet équilibre pourront être différentes selon que cet équilibre sera recherché - dans le cadre des régimes existants (c'est l'hypothèse de la "législation constante") ou - par leur transformation profonde. Les méthodes de financement à retenir en seront fortement influencées. S'agira-t-il à cet effet d'agir sur les dépenses et cette action sera-t-elle globale ou variable suivant les branches d'assurances ? (Là où on constate une évolution plus rapide en moyenne de certaines d'entre elles - c'est le cas par exemple de l'assurance maladie). Tiendra-t-on compte des nouveaux besoins de protection qui se dessinent (par exemple en matière d'handicapés) et envisagera-t-on de modifier, avec des critères variables (par exemple en fonction des ressources des assurés), la protection actuellement assurée ?

Y aura-t-il en même temps et en liaison avec l'action sur les dépenses une modification des modalités de financement - se traduisant soit par une augmentation des cotisations, soit par une augmentation de l'intervention publique (Etat ou collectivité) ? Dans ce dernier cas, il ne peut pas ne pas être tenu compte de la fiscalité et de son impact sur les prix et sur la formation des revenus.

Des choix qui seront faits découlent aussi des répercussions notamment sur la redistribution des revenus et sur la conjoncture économique. Mais dans la détermination de ces choix, il est également nécessaire de tenir compte, à côté des aspects déjà soulignés, du contexte socio-économique dans lequel ils seront opérés, et en particulier des mutations économiques en cours (notamment structurelles) et démographiques. (en particulier le rapport actifs/inactifs et secteurs secondaire ou tertiaire par rapport au secteur primaire).

Concilier les impératifs économiques et sociaux reste certes la tâche des **responsables politiques**. Cette tâche est malaisée, à **chaque instant remise** en cause par les changements incessants et de plus en plus rapides du contexte socio-économique. Elle n'en reste pas moins nécessaire et toujours plus urgente.

De plus, une dimension nouvelle doit être donnée au débat.

En effet, si le passage à l'Union économique implique la coordination des politiques économiques et en particulier la cohérence et la compatibilité des choix nationaux en ce domaine, il en résultera des incidences sur les choix en matière de politique sociale et notamment de Sécurité sociale par le fait même de l'interdépendance que nous avons soulignée. Mais à leur tour d'autres incidences de nature sociale viendront obliger les gouvernementaux responsables à modifier leurs choix économiques de départ jusqu'à ce qu'un équilibre s'établisse entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux.

On peut alors se demander s'il est encore possible de déterminer séparément l'évolution des politiques nationales de Sécurité sociale ou s'il n'y a pas lieu plutôt, comme cela est fait pour les politiques

économiques, d'établir une concertation - suivant des modalités à préciser - sur le plan communautaire des responsables de ce secteur avant d'entreprendre une réforme importante susceptible d'avoir des répercussions notables sur le fonctionnement du Marché Commun vu dans sa double finalité, sociale et économique, et en particulier sur l'harmonisation des systèmes sociaux.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de l'apport à une réflexion et aux choix éventuels des responsables nationaux que constituent ces études, la Commission souhaite que le Conseil les examine dès maintenant. En même temps, en vue d'approfondir certains problèmes particuliers et de mieux cerner l'évolution future, la Commission, tout en poursuivant les travaux de projection concernant l'évolution des recettes et des dépenses de la Sécurité sociale (1971-1975), et le développement de l'étude sur le financement de la Sécurité Sociale dans l'agriculture, propose, sur la base de certaines suggestions de M. VELDKAMP et des autres experts et des préoccupations de gouvernements des Etats membres et des institutions communautaires, d'entreprendre en priorité les études complémentaires suivantes :

- 1) Sécurité sociale et fiscalité (sous divers aspects notamment de redistribution des revenus et de modification du financement des régimes de Sécurité sociale);
- 2) Analyse des causes de la hausse des coûts et des possibilités de la modérer (notamment en matière de soins de santé);
- 3) Analyse des objectifs et méthodes des travaux de programmation et d'établissement des "budgets sociaux" au plan national en vue de leur prolongement sur le plan communautaire.

D'autres études seraient souhaitables ultérieurement :

- a. Analyse différentielle du financement des différents régimes de Sécurité sociale et de la répartition des charges;
- b. Etude du rôle des pensions de vieillesse dans l'évolution des structures agricoles;
- c. Redistribution des revenus (horizontale, verticale et géographique);
- d. Effets de la Sécurité sociale sur le développement économique (emploi de modèles désagrégés).

ANNEXE.

Conclusions du Conseil du 26 novembre 1970
sur l'action à mener en matière de politique
de sécurité sociale et d'élaboration d'un
budget social européen.

Le CONSEIL souligne l'importance qu'il attache en général à une concertation des politiques sociales y compris le domaine de la sécurité sociale dont la base indispensable est l'étude approfondie des tendances constatées dans les différents Etats membres et une meilleure connaissance des phénomènes de sécurité sociale et de leur évolution, notamment du point de vue financier. Cette étude devrait permettre d'établir - en fonction - de données comparables pour les six Etats membres et de l'état de la législation telle qu'elle existe au moment des calculs - des prévisions bien fondées, tant spécifiques que globales. Ces prévisions pourraient être groupées à l'avenir dans des "budgets sociaux de la Communauté".

C'est dans cet esprit que le Conseil se félicite des trois études à caractère économique et financier de sécurité sociale élaborées par la Commission avec l'assistance d'experts et du rapport de synthèse rédigé par M. VELDKAMP. Le CONSEIL souligne qu'il partage largement les vues que la Commission a développées dans les conclusions qu'elle a jointes au rapport de synthèse précité.

Au sujet des différentes études présentées ou dont l'élaboration est proposée dans le rapport de synthèse, le CONSEIL se prononce comme suit :

I. Etudes à caractère économique et financier de sécurité sociale (1)

A.

1. En ce qui concerne l'étude sur les incidences économiques de la sécurité sociale, qui apporte un éclaircissement à la connaissance d'un domaine particulièrement important de la politique économique, le CONSEIL exprime l'avis que la Commission pourrait poursuivre, à l'aide d'analyses fondées sur la réalité économique, certaines recherches concrètes, par exemple l'examen de l'incidence des charges de la sécurité sociale sur les prix à la consommation et les conditions de concurrence.

2. L'étude sur le financement de la sécurité sociale dans l'agriculture représente une première tentative d'analyser et d'apprécier selon des critères uniformes les régimes, très divers et complexes, de la sécurité sociale dans l'agriculture et leurs problèmes financiers jusqu'en 1965.

En raison des changements intervenus depuis l'élaboration de cette étude et dont les tendances persistent, ainsi que des défauts de comparabilité qu'elle fait encore apparaître, le CONSEIL indique que la mise à jour de cette étude lui semble nécessaire, notamment par la comparaison des définitions (exploitant agricole, salarié agricole, revenu agricole) utilisées dans les législations des six pays ainsi que des prestations prévues par les régimes nationaux en faveur des exploitants agricoles.

(1) La délégation italienne a noté que l'ordre de priorité des études mentionnées dans le présent chapitre pourrait être réexaminé ultérieurement par le Conseil dans le cadre de l'examen du programme de travail en vue de la mise en oeuvre de l'article 118 du Traité.

En outre, il serait souhaitable d'étendre, dans la mesure du possible, le champ de cette étude à la Sécurité sociale des salariés agricoles dans des conditions analogues à celles retenues pour les exploitants agricoles.

3. L'étude sur les problèmes financiers de la sécurité sociale a pour objet de déterminer, à partir de l'évolution constatée, l'évolution prévisible des dépenses et des recettes de sécurité sociale.

i) projections

Le CONSEIL constate l'intérêt qui s'attache à cette étude et note qu'il conviendrait de poursuivre le chemin tracé en établissant de nouvelles projections pour la période 1971-1975, période qui correspond à celle que couvre le troisième programme de politique économique à moyen terme, et en utilisant des méthodes de projection moins rigides que dans l'étude examinée. Les travaux devraient être menés de façon à ce que les résultats soient disponibles avant la fin de 1971.

La Commission ayant indiqué qu'elle entendait ensuite mettre à jour périodiquement ces prévisions, le CONSEIL marque son accord sur ce prolongement indispensable (1).

(1) La délégation belge, appuyée par le représentant de la Commission, a estimé que la mise à jour des prévisions devrait devenir, pour toutes les administrations concernées, une opération de routine; la connaissance de la situation et de son évolution dans les autres pays de la Communauté devrait permettre aux responsables nationaux d'infléchir, si besoin est, leurs efforts afin que la situation dans les six pays puisse évoluer d'une façon parallèle.

ii) indicateurs de la sécurité sociale

La Commission ayant établi, également dans le cadre du programme de travail de l'article 118, des indicateurs de la sécurité sociale (chiffres typiques, extraits de statistiques et valeurs relatives symptomatiques), le CONSEIL indique qu'il reconnaît la grande valeur de ces indicateurs, particulièrement utiles aux administrations des Etats membres : le Conseil partage l'avis de la Commission, selon lequel il importe de mettre à jour périodiquement ces indicateurs statistiques afin que les données disponibles soient des plus récentes.

B.

Au sujet des nouvelles études que la Commission propose de réaliser (conclusions du rapport de synthèse, p.74), le CONSEIL considère ce qui suit :

4. Il indique qu'il attache du prix à ce que l'analyse des objectifs et des méthodes de travaux de programmation et de l'établissement des budgets sociaux" sur le plan national en vue de leur prolongement sur le plan communautaire soit réalisée par priorité en raison du lien qui existe avec les problèmes traités sub III ci-après.
5. En ce qui concerne les autres études envisagées par la Commission dans son rapport de synthèse sur :
 - les relations entre la sécurité sociale et la fiscalité;
 - l'analyse des causes de la hausse des coûts et notamment des coûts anormalement élevés ainsi que des possibilités de la modérer (cette étude devant porter plus particulièrement sur le domaine des soins de santé),

le Conseil constate que, malgré leur utilité indiscutable, ces études ne revêtent pas un caractère d'urgence. La Commission pourrait y revenir le moment opportun.

II. Concertation entre les Etats membres en matière de politique sociale

A la suite de la proposition de la délégation allemande, le CONSEIL constate qu'il importe de faire porter l'action de concertation entre les Etats membres dans le domaine de la politique sociale sur des éléments concrets.

Le Conseil convient, en accord avec la délégation allemande et, compte tenu des discussions en cours dans tous les Etats membres, ainsi qu'au sein du Groupe de travail "politique des revenus" du Comité de politique économique à moyen terme, que le premier effort, dans le domaine de la sécurité sociale, devrait se fonder sur l'examen des catégories de personnes assujetties à la sécurité sociale pour les différents risques (champ d'application personnel des systèmes de sécurité sociale) en vue de déterminer les lacunes qui existent encore.

Le Conseil charge en conséquence la Commission d'établir un document indiquant les catégories de personnes assujetties pour les différents risques dans chaque Etat membre. Cette étude devra être faite sous le double aspect des normes juridiques et de la situation socio-économique réelle et permettre de tirer des conclusions quant aux suites à réserver, le cas échéant, aux constatations résultant de cette étude.

III. Création d'un budget social européen.

En ce qui concerne par ailleurs la suggestion de la délégation allemande d'établir un budget social au niveau communautaire, le CONSEIL :

- constate d'abord ce qui suit : le budget social communautaire proposé ne vise pas à déterminer des objectifs politiques qui engageraient les Etats membres; il constituerait un document factuel réunissant des données statistiques sur les dépenses et les recettes relatives à la sécurité sociale et d'une façon générale à tous domaines relevant de la politique sociale; il comporterait des prévisions à moyen terme fondées sur la législation existant dans ces divers domaines au moment de l'élaboration du budget social et tenant compte d'un certain nombre de paramètres (évolution démographique, évolution des prix et des salaires, du PNB, etc...); les indications qu'il présenterait ainsi permettraient aux autorités compétentes d'apprécier les répercussions qu'aurait une modification éventuelle de la législation sur laquelle reposent les prévisions;

- invite la Commission à :
 - a) établir un tableau comparatif des moyens utilisés dans les Etats membres pour déterminer quantitativement ainsi que pour prévoir les prestations et les dépenses financières dans le domaine de la politique sociale;
 - b) signaler au Conseil, sur la base de cette étude comparative, les points communs et les lacunes existantes;

c) lui soumettre un programme de travail qui mentionne les diverses étapes à franchir et les opérations techniques à effectuer pour permettre à la Commission de préparer chaque année, en coopération avec les experts gouvernementaux des Etats membres, un budget social européen. A cet effet, il conviendrait d'entreprendre les travaux sur la base des comptes sociaux, étant entendu que les données réunies devraient à l'avenir non seulement porter sur le passé, mais également présenter des prévisions pour les prochaines années.

BUREAUX DE VENTE

FRANCE

*Service de vente en France des publications
des Communautés européennes*
26, rue Desaix
75 Paris-15^e
CCP Paris 23-96

BELGIQUE – BELGIË

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad
40-42, rue de Louvain – Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles – 1000 Brussel
CCP 50-80 – Postgiro 50-80

Sous-dépôt :
Librairie européenne – Europese Boekhandel
244, rue de la Loi – Wetstraat 244
1040 Bruxelles – 1040 Brussel

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003
Luxembourg 1
CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL R 101/6830

ALLEMAGNE (RF)

Verlag Bundesanzeiger
5000 Köln 1 – Postfach 108006
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn 08 882 595)
Postscheckkonto 83400 Köln

ITALIE

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10
00198 Roma
CCP 1/2640

Agences :
00187 Roma – Via del Tritone 61/A e 61/B
00187 Roma – Via XX Settembre (Palazzo
Ministero delle finanze)
20121 Milano – Galleria Vittorio Emanuele 3
80121 Napoli – Via Chiaia 5
50129 Firenze – Via Cavour 46/R
16121 Genova – Via XII Ottobre 172
40125 Bologna – Strada Maggiore 23/A

PAYS-BAS

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
's-Gravenhage
Giro 425300

GRANDE-BRETAGNE ET COMMONWEALTH

H.M. Stationery Office
P.O. Box 569
London S.E. 1

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

European Community Information Service
2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C., 20037

IRLANDE

Stationery Office
Beggars' Bush
Dublin 4

SUISSE

Librairie Payot
6, rue Grenus
1211 Genève
CCP 12-236 Genève

SUEDE

Libreria C.E. Fritze
2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

ESPAGNE

Librería Mundi-Prensa
Castello, 37
Madrid 1

AUTRES PAYS

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003
Luxembourg 1
CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL R 101/6830

8359

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES - LUXEMBOURG

FF 5,60	FB 50,-	DM 3,60	Lit. 620	Fl. 3,60	£sd 0.8.6	£p 0,42½	\$1.00
---------	---------	---------	----------	----------	-----------	----------	--------

5485/2/1971/5