

Bulletin luxembourgeois des questions sociales
2010 Volume 27

**CONFÉRENCE INTERNATIONALE D'ANALYSE ET DE RECHERCHE
EN SÉCURITÉ SOCIALE /
INTERNATIONAL POLICY AND RESEARCH CONFERENCE
ON SOCIAL SECURITY**

Préambule / Foreword **Secrétariat général de l'AISS / ISSA General Secretariat**_Tendances émergentes dans un monde instable: nouveaux défis et opportunités pour la sécurité sociale / Emerging trends in times of instability: New challenges and opportunities for social security **Ravi KANBUR**_Conceptualising social security and income redistribution **Anne-Marie GUILLEMARD**_Faire face aux défis démographiques: une nouvelle gestion des âges dans une société de longévité **Einar OVERBYE**_Implementing labour market activation in an increasingly unstable world: The coordination challenge



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT



a l o s s

association luxembourgeoise
des organismes de sécurité sociale



a l o s s

association luxembourgeoise
des organismes de sécurité sociale

BP 1308
L-1013 Luxembourg

ISSN 2071-2486

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

CONFÉRENCE INTERNATIONALE D'ANALYSE ET DE RECHERCHE EN SÉCURITÉ SOCIALE

PRÉAMBULE

La récente crise financière et économique a frappé les esprits tant par sa soudaineté, par son ampleur que par sa globalité. Dans un contexte plus large, cette crise a aussi permis de mettre en évidence l'émergence d'un nouveau contexte d'instabilité.

Il est donc important pour la recherche d'analyser les réformes et les pratiques dans le champ de la sécurité sociale et d'adopter une vision prospective en observant les développements socio-économiques récents et les évolutions contextuelles en général, et ce afin d'évaluer leur incidence potentielle sur la sécurité sociale.

En effet, anticiper les enjeux qui attendent la sécurité sociale dans l'avenir et réaliser des analyses pour permettre à la communauté de la sécurité sociale de s'informer sur les adaptations nécessaires pour faire face à ces défis peut être extrêmement précieux pour les institutions de sécurité sociale en vue d'anticiper et d'apprécier les réformes futures nécessaires à la poursuite de leurs objectifs.

Pour toutes ces raisons, et en réunissant chercheurs, décideurs, administrateurs et autres membres de la communauté de la sécurité sociale, une 6e Conférence internationale d'analyse et de recherche en sécurité sociale, organisée dans le cadre du programme Analyse des politiques et recherche de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), à l'invitation de l'Association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale, est l'occasion unique d'offrir une plate-forme d'échange, de discussion et de partage de connaissances pour étudier la meilleure façon d'adapter la sécurité sociale au nouveau contexte d'instabilité qui caractérise les sociétés aujourd'hui. Elle contribuera ainsi à informer et éclairer les débats actuels, promouvoir l'innovation en matière de politique sociale et, au final, orienter la recherche future. Pour ce faire, et dans une démarche prospective,

la 6e Conférence internationale d'analyse et de recherche en sécurité sociale cherche à:

- identifier les implications d'un nouveau contexte démographique comprenant notamment la transformation des parcours de vie et l'intensification des migrations;
- analyser les conséquences de la crise financière et économique récente et les changements socio-économiques concomitants sur le futur de la sécurité sociale;
- évaluer l'impact des tendances majeures émergentes sur les politiques sociales et les défis à venir pour la sécurité sociale.

Ce numéro spécial du Bulletin luxembourgeois des questions sociales (BLQS) est composé de quatre articles (comprenant les contributions écrites des trois orateurs principaux) dont l'objectif est d'apporter un éclairage sur les thèmes et sous-thèmes traités lors de la Conférence et de permettre ainsi le cadrage des différentes sessions.

INTERNATIONAL POLICY AND RESEARCH CONFERENCE ON SOCIAL SECURITY

FOREWORD

The recent financial and economic crisis has had an enormous impact in terms of its suddenness, scale, and global reach. From a broader perspective, this crisis brings into sharp focus the emergence of a new instability.

In this context, it is an important function of research to identify regional and global social security trends as well as adopting a forward-looking dimension by observing emerging socio-economic and other contextual developments and by assessing their potential impact on social security in the future.

Anticipating future challenges that social security will face and carrying out the analysis that will provide institutions concerned with information on adaptations and reform policies necessary to prepare for these challenges can be of high value for social security organizations in order to anticipate and assess upcoming reform needs and then ensure the continued achievement of their objectives.

Hence the importance of the 6th International Policy and Research Conference on Social Security organised within the framework of the Policy and Research Analysis programme of the International Social Security Association (ISSA), at the invitation of the Association of Social Security Bodies of Luxembourg. This represents a unique occasion to provide a platform to exchange, discuss and share knowledge. This in turn will help the exploration of how best social security can adapt to the newly unstable environment which is emblematic of societies today. In this way, and based on a forward-looking approach, the aim of the 6th International Policy and Research Conference on Social Security is to:

- identify the effects of a new demographic context which involves in particular evolving life-cycles and increasing migration;

- analyse the consequences of the recent financial and economic crisis and related socio-economic changes for the future of social security;
- assess the impact of major emerging trends on social policies and the demands they will make on social security in the future.

This special issue of the Bulletin luxembourgeois des questions sociales (BLQS) contains four contributions (including the background papers of the keynote speakers) that will enlighten the themes and subthemes of the Conference and will provide the setting for its sessions.

TENDANCES ÉMERGENTES DANS UN MONDE INSTABLE: NOUVEAUX DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

Secrétariat général de l'AISS ¹⁾

CONTENU

1. Introduction
2. Relever les défis d'une transformation structurelle de la population
3. Relever les défis des crises multiples frappant le monde aujourd'hui
4. Impact des tendances majeures émergentes sur les politiques sociales et sur les défis à venir pour la sécurité sociale
5. Conclusion

RÉSUMÉ

Cette contribution vise à développer les thèmes et sous-thèmes abordés lors de la 6e Conférence internationale d'analyse et de recherche en sécurité sociale accueillie par l'Association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale à Luxembourg du 29 septembre au 1er octobre 2010. Dans une démarche prospective, cette Conférence cherche à identifier les implications d'un nouveau contexte démographique, comprendre les conséquences de la crise financière et économique récente et les changements socio-économiques concomitants ainsi qu'à évaluer l'impact des tendances majeures émergentes sur le futur de la sécurité sociale.

1) *L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est une organisation internationale de premier plan qui regroupe des institutions et des organismes de sécurité sociale du monde entier. L'AISS vise à promouvoir une sécurité sociale dynamique en tant que dimension sociale dans le contexte de la mondialisation, en favorisant l'excellence dans la gestion de la sécurité sociale. Fondé en 1927, le Secrétariat de l'AISS est situé au Bureau international du Travail à Genève.*

1. INTRODUCTION

Comprendre les origines de la crise financière et économique, nous renvoi à l'étude des déséquilibres globaux de la mondialisation, aux choix de politiques monétaires controversés, aux innovations financières risquées et aux limites des processus de régulation existants (Cohen 2010). L'évocation de ces facteurs de déstabilisation questionne le modèle de développement économique basé sur le "consensus de Washington". Le marché n'est plus considéré comme le meilleur mécanisme d'allocation des richesses et le simple fait de libérer les forces de ce même marché n'est plus dorénavant synonyme d'une augmentation générale du niveau de vie ("*Growth is Good for the Poor*"). La diffusion et la promotion du principe de responsabilité individuelle et des mécanismes privés par capitalisation, en lieu et place des systèmes sociaux d'assurance, obligatoires et contributifs, opérés par les institutions financières internationales, fait face aujourd'hui à ses propres limites (Delcourt 2009): l'impact budgétaire de la crise sur la sécurité sociale, en termes de dépréciation des actifs des fonds de réserve et de pression sur les dépenses, est considérable.

Cette crise est aussi révélatrice d'un nombre plus important de bouleversements à l'œuvre aujourd'hui: le vieillissement démographique, la mondialisation, la transformation du monde du travail, les déplacements de populations, les changements des modèles familiaux, le réchauffement climatiques et la crise des valeurs (comme la solidarité, l'équité, la cohésion sociale, etc.). La pression exercée par ces facteurs aussi bien économiques, sociopolitiques, culturelles qu'environnementaux requièrent des réponses adéquates et rapides de la part des décideurs politiques.

Face à un monde toujours plus instable, les programmes de sécurité sociale doivent réévaluer leurs missions afin de prendre en compte les nouveaux risques émergents, les dangers de précarisation des travailleurs salariés et de fournir des prestations adéquates aux plus pauvres, et compenser ainsi les défaillances des marchés. Ceci est d'autant plus vrai qu' "un nombre sans précédent de pays ont vu leur développement reculer dans les années 1990. Dans quarante-six pays, les gens sont plus pauvres aujourd'hui qu'en 1990. Dans vingt-cinq pays, il y a davantage de gens qui souffrent de la faim qu'il y a dix ans" (PNUD 2004). Actuellement, entre 70 à 80 pour cent de la population mondiale vivent dans un état plus ou moins grave d'"insécurité sociale". Autrement dit, ils n'ont pas accès à la sécurité sociale formelle en dehors des possibilités, souvent limitées, offertes par la famille, les groupes de parenté ou les communautés pour garantir leur niveau de vie (BIT 2010a). Dans ces conditions, il est inévitable que le moindre bouleversement "externe" entraîne des conséquences sociales et humaines catastrophiques.

2. RELEVER LES DÉFIS D'UNE TRANSFORMATION STRUCTURELLE DE LA POPULATION

Le premier thème traité lors de la Conférence est dévolu aux conséquences d'un nouveau contexte démographique sur les politiques de sécurité sociale. En effet, ces dernières années ont vu une transformation fondamentale de la structure de la population, variant en fonction du niveau de développement des pays. Dans les pays industrialisés, les sociétés vieillissent et donnent lieu à l'apparition d'un groupe significatif de seniors en pleine capacité de travail bien qu'étant en dehors du marché du travail, alors que les pays du sud se caractérisent aujourd'hui par la jeunesse de leur société, une pléthore de jeunes travailleurs et une pression vers l'émigration. Face à ces bouleversements, les programmes de sécurité sociale sont contraints d'adapter rapidement leurs programmes aux nouveaux besoins d'une population migrante en augmentation, souvent soumise à des conditions de travail précaire, et dont le flux va s'accroître à mesure que le déséquilibre entre les sociétés s'accroît. Dans les pays industrialisés, il s'agira de s'adapter à la redéfinition du travail et de la retraite.

Globalement, ces mesures doivent s'inscrire dans des politiques de sécurité sociale capables d'anticiper et d'intégrer des contextes socio-économiques différents de ceux de leur mise en œuvre pour, ainsi, se cibler davantage sur de nouveaux groupes de personnes à risques, comme les populations très âgées et fragiles, les nouveaux entrants sur le marché du travail - qui se caractérisent par des taux de chômage particulièrement élevé - ou encore les populations migrantes.

Nombre de pays ont vu leur population vieillir rapidement suite à l'allongement de l'espérance de vie ¹⁾, due notamment à l'amélioration du niveau de santé de la population âgée, et au recul des taux de fécondité, ce qui ajoute aux difficultés rencontrées par les familles élargies et les autres dispositions traditionnelles de soutien aux personnes âgées, des solutions déjà en régression sous la pression de l'urbanisation, de la mondialisation et de la mobilité accrue.

Dans beaucoup de cas, "vieillesse" est synonyme de baisse du niveau de vie pour les personnes âgées et leur famille (Barrientos, Gorman et Heslop 2003). Ce constat est encore plus frappant dans les pays en développement, du fait que les régimes de protection sociale sont loin de couvrir toute la population et que les prises en charge informelles sont mises à mal par la rapidité des transformations économiques, sociales et démographiques. Dans une étude portant sur 18 pays d'Amérique latine, 10 pays ont révélé des taux d'incidence de la pauvreté bien supérieurs chez les personnes âgées que dans la population dans son ensemble (Bourguignon, Cicowiez, Dethier et

1) *L'allongement de l'espérance de vie, sans modification de l'âge de la retraite, a donc conduit à l'émergence d'un nouveau groupe de population, appelé "seniors", qui est en pleine capacité de travail tout en étant en dehors du marché du travail.*

collaborateurs 2004); et dans une étude portant sur 14 pays africains, 10 pays ont également indiqué une surreprésentation des personnes âgées parmi les pauvres (Kakwani et Subbarao 2005).

Dans le cadre de l'émergence d'une société de longue vie, composée d'un tiers de personnes de plus de 60 ans, une telle situation n'est pas tenable. Au-delà des mesures visant à un allongement de l'activité professionnelle, il est nécessaire de soutenir une nouvelle gestion des âges qui implique un processus par lequel un individu optimise ses possibilités d'atteindre le bien-être physique, social et mental tout au long de son existence, afin de vivre plus longtemps dans de bonnes conditions de santé, de rester productif et de préserver sa qualité de vie pendant la dernière partie de son existence. L'allongement de la vie remet en cause tout un modèle culturel de l'organisation des âges et des temps sociaux. Il pose la question du rôle respectif des différentes générations dans nos sociétés, de leur place dans la production de richesses comme dans les systèmes de transfert de ressources, ainsi que des nouvelles formes de solidarités qui peuvent les unir (Guillemard 2008).

A l'autre bout de la chaîne se pose le problème des "jeunes": face aux conséquences de la crise financière et économique, et à la prévalence croissante d'une économie hautement productive dans un monde de plus en plus globalisé et compétitif, les stratégies de lutte actuelles contre la précarisation croissante des nouveaux entrants sur le marché du travail sont mises sous pression. Plus précisément, l'avènement des économies à forte intensité de connaissances implique des compétences cognitives accrues; il en résulte que les jeunes qui quittent prématurément l'école comptent un taux de chômage trois fois plus élevé que ceux qui ont obtenu des diplômes supérieurs (Esping-Andersen 2008). En outre, à l'échelle d'une vie, les travailleurs au bénéfice d'une formation d'un niveau relativement faible ont plus de probabilités de connaître des situations de pauvreté une fois à la retraite.

D'autre part, et bien que les systèmes de protection sociale aient joué un rôle important de stabilisateurs automatiques atténuant l'impact du ralentissement de l'économie, l'OCDE souligne le lourd tribut payé par les jeunes. En effet, les statistiques disponibles jusqu'au second trimestre 2009 révèlent une augmentation significative du chômage des jeunes dans la zone - jusqu'à 18 pour cent de la population active en moyenne contre 14 pour cent l'année précédente. Cette tendance est corroborée à l'échelle mondiale par les données les plus récentes publiées par le BIT, indiquant elles aussi que le nombre global de jeunes chômeurs (âgés de 15 à 24 ans) pourrait se situer dans une fourchette de 78 à 90 millions à la fin 2009, alors que ce chiffre était de 72,5 millions en 2007 (OCDE 2009).

Dans ces conditions, les programmes d'activation et de réinsertion professionnelle ont pour défi de ne pas s'écarter de leur but originel, à savoir la requalification de la main-d'œuvre sans interruption ni chômage. Dans un contexte de révolution globale du savoir, il est aussi urgent de permettre aux politiques sociales d'agir non plus à la manière d'une action réparatrice mais plutôt sous la forme d'une action préventive, fondée sur une logique d'investissement social: plutôt que de lutter contre l'exclusion sociale une fois que celle-ci est réalisée, il s'agit de concentrer les efforts sociaux sur une démarche préventive centrée sur l'enfance.

Finalement, et dans ce contexte de transformation structurelle, un nouveau groupe de populations à risques se fait jour: les migrants. Les Nations Unies ont estimé qu'en 2009, plus de 210 millions de personnes, soit 3,1 pour cent de la population mondiale, vivaient hors du pays où elles sont nées. Parmi celles-ci, 20 à 30 millions étaient en situation irrégulière (PNUD 2009).

A l'effet d'attraction que produisent les pays à haut revenu sur les travailleurs migrants, en raison, notamment, de la perception d'opportunités économiques plus importantes qu'ils sont en mesure d'offrir, s'ajoute une transition démographique marquée par le vieillissement rapide de la population de ces pays qui, à son tour, constitue un facteur susceptible d'accroître la demande pour une main d'œuvre étrangère, et renforce, ainsi, les flux migratoires internationaux.

Au regard de ces évolutions, il est urgent d'identifier les besoins en termes de sécurité sociale de populations migrantes principalement actives dans des secteurs (du bâtiment, manufacturier, de l'hôtellerie-restauration, des soins médicaux, de l'éducation, du travail domestique et de l'agriculture) où la flexibilisation des conditions de travail est particulièrement avancée. Les femmes, de plus en plus nombreuses à s'expatrier seules, représentent aujourd'hui presque la moitié des migrants internationaux et sont confrontées à des problèmes spécifiques de protection.

Par ailleurs, et comme les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre d'un pays à l'autre sont de plus en plus grands, les migrations irrégulières et la traite des êtres humains se développent, mettant en péril les droits de l'homme et les droits au travail des travailleurs migrants (BIT 2006). Les nouveaux arrivants se retrouvent dans des situations de vulnérabilité. Les barrières sont nombreuses et se matérialisent souvent par un accès différé de plusieurs mois, voir années, aux systèmes formels de sécurité sociale du pays d'accueil.

Pour maintenir sa viabilité, la sécurité sociale devra s'appuyer sur les dynamiques engendrées par ces nouveaux changements en ciblant davantage les nouveaux groupes de personnes à risques, tout en travaillant à l'élaboration de nouveaux mécanismes de financement.

3. RELEVER LES DÉFIS DES CRISES MULTIPLES FRAPPANT LE MONDE AUJOURD'HUI

Le deuxième thème traité lors de la Conférence porte sur l'émergence de nouveaux schèmes intellectuels informant les réformes des politiques sociales. Les changements de paradigme pour la sécurité sociale est à n'en pas douter un sujet incontournable dans un contexte mondial touché par des crises multiples, et dont la crise financière et économique actuelle en est l'expression la plus récente. Les conséquences d'un monde toujours plus instable (taux de chômage élevé, persistance du secteur informel, augmentation de la pauvreté et de la vulnérabilité, etc.) souligne l'importance de renforcer l'assise de la sécurité sociale. En effet, cette dernière doit se donner les moyens de compenser les insuffisances du marché du travail et les mécanismes de redistribution informels, poursuivre le développement économique au travers de politiques dynamiques et fournir une extension de sa couverture.

Pour ce faire, et dans un contexte de crise multiples, il s'agit en premier lieu de renforcer globalement la légitimité de la sécurité sociale afin de permettre la conceptualisation d'un nouveau paradigme basé sur la notion de solidarité. Les changements démographiques et familiaux, les bouleversements du marché du travail, la crise financière et son corollaire économique questionnent les modèles économiques basés sur l'économie de marché et la croissance ainsi que les options de politique sociale insistant sur la responsabilité individuelle et les performances du marché financier. Ces développements sont l'occasion de renforcer la légitimité de la sécurité sociale - en tant à la fois que composante proactive essentielle d'une "bonne société" et comme moyen collectif de venir en aide à la population concernée et améliorer son bien-être - accompagné du défi que celle-ci se rend plus dynamique en renouvelant ses paramètres de base.

Cette "révolution" conceptuelle est primordiale afin de réfléchir aux stratégies visant la mise en place de mécanismes de financement pour une sécurité sociale soutenable à long terme, et de garantir les chances de succès des politiques récentes et innovatrices visant à améliorer et étendre la couverture de la sécurité sociale.

En effet, l'effondrement encore récent des marchés et les performances négatives des investissements ont fragilisé les portefeuilles financiers ¹⁾; la hausse du chômage a réduit les recettes issues des cotisations, alors que les dépenses de prestations ont augmenté (AISS 2009a). Le financement des systèmes de sécurité sociale est donc confronté à la précarisation constante du marché du travail, à la stabilisation des taux de chômage à des niveaux

1) *A long terme, la crise économique et financière risque d'amener à une réévaluation des rôles et de la portée de nombreux systèmes nationaux de sécurité sociale. A plus court terme cependant, de nombreux régimes de sécurité sociale se trouvent face à un défi, celui de maintenir l'équilibre financier.*

relativement élevés mais aussi à de nouveaux défis qui diffèrent sensiblement de ceux de ces dernières décennies, parmi lesquels le vieillissement de la population et l'augmentation concomitantes des soins médicaux (AISS 2010).

Néanmoins, si la crise financière et économique a affaibli la position financière de nombreux programmes de sécurité sociale, elle a aussi révélé le rôle essentiel que les systèmes de sécurité sociale jouent à la fois en tant que mécanismes de remplacement des revenus et en tant que stratégies d'intervention pouvant contribuer à faire face au ralentissement économique. En cherchant à atténuer les effets de la hausse du chômage, de la diminution des transferts de fonds et de l'augmentation de la pauvreté, les gouvernements ont reconnu et exploité les capacités importantes des institutions de sécurité sociale. En plus des efforts réalisés pour stimuler la demande globale et soutenir la création d'emplois, les décideurs reconnaissent également que les régimes de protection sociale sont un moyen fiable et efficace pour assurer les revenus des individus et des familles (AISS 2009b).

Bien qu'il existe un large consensus sur ce que l'on attend des systèmes de sécurité sociale - l'extension de la couverture et l'offre de prestations suffisantes - la réalisation de ces objectifs ne pourra être atteinte qu'en garantissant la viabilité financière à moyen et à long terme des programmes de prestations.

Par ailleurs, réfléchir à la conceptualisation de nouveaux paradigmes pour la sécurité sociale c'est aussi reconnaître que l'extension de sa couverture représente l'un des enjeux les plus complexes face auquel les politiques sociales sont aujourd'hui confrontées. Comme mentionné plus haut, c'est approximativement les trois quarts de la population mondiale qui vit dans un état "d'insécurité sociale". D'un côté, les pays industrialisés sont soumis à de fortes pressions pour diminuer la couverture des travailleurs dans un contexte de compétition internationale, de précarité de l'emploi et de vieillissement de la population. D'un autre côté, les pays émergents progressent dans l'extension de la couverture universelle des personnes âgées et des plus démunis, mais le secteur informel prend de l'ampleur et met en péril toutes politiques d'extension réelle de la sécurité sociale.

En Amérique latine, la couverture s'est progressivement réduite et se situe aujourd'hui, d'après les estimations, à environ 40 pour cent pour l'ensemble des salariés. Les programmes de sécurité sociale dans cette région sont en majorité des programmes contributifs. Ils reposent donc sur le principe d'un marché de l'emploi stable et établi, ce qui a des effets directs sur leur capacité à assurer et à étendre la couverture. En conséquence, de plus faibles niveaux de couverture sont généralement observés dans les zones rurales, dans le secteur informel, parmi les travailleurs indépendants, et parmi les femmes, qui participent moins à l'activité économique rémunérée tout en

assurant la majeure partie des tâches ménagères non rémunérées (AISS 2010b).

Dans les pays d'Asie et du Pacifique, des progrès considérables ont été réalisés pour étendre la couverture dans le cadre de programmes préexistants ou récemment mis en place. Cependant, dans de nombreux pays, en particulier ceux à revenu plus faible, seul 5 à 10 pour cent de la population bénéficie d'une couverture sociale (AISS 2009c).

En Afrique, la couverture santé est une question prioritaire: dans une liste établie par la bibliothèque publique de la CIA pour 2008 concernant les années estimées d'espérance de vie, les 38 derniers pays sont situés en Afrique subsaharienne. Quatre de ces pays ont une espérance de vie de moins de 40 ans, et 20 autres des espérances de vie comprises entre 40 et 50 ans (Ron 2008).

Il est dès lors plus que jamais nécessaire de procéder à un véritable aggiornamento paradigmatique des rapports entre État, société et marché, et permettre ainsi aux politiques sociales de faire face aux multiples crises qui caractérisent le monde d'aujourd'hui.

4. IMPACT DES TENDANCES MAJEURES ÉMERGENTES SUR LES POLITIQUES SOCIALES ET SUR LES DÉFIS À VENIR POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le dernier thème est consacré aux tendances majeures émergentes, incluant les facteurs sanitaire et environnemental, technologique et géopolitique avec pour objectif d'identifier et analyser les prochains défis importants pour la sécurité sociale. Autrement dit, l'intention est ici d'identifier les enjeux qui seront ceux des administrations de sécurité sociale dans les cinq, dix, voire vingt ans à venir et de développer une vision prospective permettant de répondre à ces contraintes lorsqu'elles se présenteront.

Parmi ces nouveaux "stress", les nouvelles pandémies dans un environnement en pleine mutation ou encore l'ampleur prise par les questions environnementales deviennent de plus en plus saillants et, à ce titre, représentent des enjeux incontournables. De part leur envergure, ils impliquent de repenser l'architecture de la sécurité sociale afin de répondre aux nouvelles attentes qui découlent de ces changements.

Ce constat est particulièrement vrai pour les pays à revenu faibles et moyens dans la mesure où leur régime légal de protection sociale est loin de couvrir toute la population et que les prises en charge informelles sont mises à mal par la rapidité des transformations économiques, sociales et démographiques. Il est dès lors plus que jamais nécessaire que l'ensemble des acteurs de la communauté de la sécurité sociale s'interroge sur les stratégies à adopter, aussi bien sur les régimes existants que sur les nouveaux programmes, dans le but d'évaluer l'impact de ces facteurs

exogènes sur les programmes de sécurité sociale et d'impulser des réponses adéquates.

La sécurité sociale n'échappe pas non plus aux innovations technologiques qui, à n'en pas douter, représente un enjeu majeur pour ses institutions. L'ère de l'information a transformé la société: les citoyens ont des attentes plus grandes et complexes. Face à ces nouvelles demandes, les organismes de sécurité sociale sont tenus de prendre des initiatives de transformations qui renforcent le rôle de la technologie, mais qui doivent, dans le même temps, appuyer la cohérence des programmes et la fourniture des services.

Le ralentissement économique qui sévit actuellement peut être, pour ces institutions, l'occasion d'adopter une vision équilibrée de leurs activités et créer des possibilités de changement qui peuvent les aider à devenir, à terme, plus efficaces et plus organisées. Les administrateurs ont l'occasion de s'engager dans des innovations qui pourront les aider à faire face à la réalité nouvelle de la multiplication des dossiers et de la diminution des ressources (Gibbon 2009). Ils doivent ainsi trouver les moyens d'optimiser la valeur des programmes et services existants tout en développant de nouvelles stratégies capables de répondre aux besoins du personnel et aux demandes des usagés, en développant, par exemple, la participation permanente des citoyens à l'élaboration des politiques et des programmes.

Finalement, l'affirmation de nouvelles puissances économiques sur la scène internationale représente aussi une donnée importante avec laquelle la sécurité sociale devra composer ces prochaines années: la nouvelle configuration des forces en présence va vraisemblablement induire des changements dans la manière d'appréhender la sécurité sociale, et contribuer à générer de nouveaux cadres de référence pour les politiques sociales.

Les modèles "européen" et "Anglo-Saxon" vont dorénavant se confronter aux approches émanant des nouveaux venus sur la scène internationale. Par exemple, le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (les pays du BRIC) pourraient questionner les modèles existants de la sécurité sociale à la lumière de leurs propres valeurs et principes, et participer à la diffusion de modèles originaux de politiques de sécurité sociale qui trouveront une application dans des pays au niveau de revenu et à l'architecture institutionnelle différents.

Ces évolutions sanitaires et environnementales, technologiques et géopolitiques vont façonner un nouveau futur pour la sécurité sociale, et redéfinir la manière d'appréhender les principales questions que sont l'extension de la couverture de la protection sociale, le vieillissement démographique et l'informalisation du marché du travail. Dans ces conditions, il est indispensable que les réformes à l'œuvre ou futures prennent en compte ces évolutions.

5. CONCLUSION

Afin de répondre de manière adéquate aux processus de réforme en cours à l'échelle mondiale, il est primordial que les organismes de sécurité sociale soient réinvestis de la tâche qui historiquement est à la base du développement de leur action: prémunir les personnes protégées contre la possible réalisation de certains risques. Pour ce faire, la sécurité sociale doit être dotée de la capacité d'anticiper les réponses à donner aux défis à venir. Dans un contexte d'instabilité, les programmes de sécurité sociale doivent jouer un rôle "clé" en atténuant à la fois les conséquences parfois dramatiques des bouleversements en cours et en participant - au travers l'octroi de revenus de substitution - au maintien de la consommation en tant de crises, mais ils doivent également participer du développement des potentiels et des capacités productives des individus de façon à les rendre moins vulnérables aux risques et à favoriser leur insertion sociale.

Face à l'impératif d'une définition élargie, l'AISS a développé le concept d' "Une sécurité sociale dynamique" qui se caractérise par une protection sociale intégrée, proactive et novatrice, dont l'objectif principal est de construire des systèmes durables et accessibles. Dans cette perspective, il s'agit non seulement de fournir une protection, mais aussi d'encourager davantage une approche préventive afin de favoriser des sociétés socialement inclusives aptes à faire face aux exigences d'une économie hautement productive. Seule une sécurité sociale performante sera capable d'assurer la pérennité politique et la légitimité sociale des programmes qui sont indispensables à leur réussite (McKinnon 2007).

Références

- AISS. 2009a. *Enquête de l'AISS: La sécurité sociale face à la crise financière*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.
<<http://www.issa.int/Breves-et-evenements/News2/Enquete-de-l-AISS-La-securite-sociale-face-a-la-crise-financiere>> (consulté le 12.06.2010).
- AISS. 2009b. "Les régimes de sécurité sociale face à la crise", dans *Perspectives en politique sociale 10*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.
<http://www.issa.int/fre/Ressources/Perspectives-en-politique-sociale> (consulté le 09.06.2010).
- AISS. 2009c. "Une sécurité sociale dynamique pour l'Asie et le Pacifique: le rôle fondamental de la sécurité sociale", dans *Perspectives en politique sociale 9*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.
<http://www.issa.int/fre/Ressources/Perspectives-en-politique-sociale> (consulté le 09.06.2010).
- AISS. 2010a. "La sécurité sociale face au vieillissement de la population mondiale: s'adapter pour relever les défis démographiques", dans *Perspectives en politique sociale 12*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.
<http://www.issa.int/fre/Ressources/Perspectives-en-politique-sociale> (consulté le 28.06.2010).
- AISS. 2010b. *Dynamic Social Security for the Americas: Social Cohesion and Institutional Diversity. Developments and Trends*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.
<http://www.issa.int/fre/News-Events/Events/Regional-Social-Security-Forum-for-the-Americas> (consulté le 28.06.2010).
- Barrientos, A.; Gorman, M.; Heslop, A. 2003. "Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life", dans *World Development*, vol. 3, no. 3.
- BIT. 2006. *Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre: principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits*, Genève, Bureau international du Travail.
- BIT. 2010. *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11*. Genève, Bureau international du Travail.
- Bourguignon, F.; Cicowiez, M.; Dethier, J.-J.; Gasparini, L.; Pestieau, P. 2004. *Alleviating old age poverty in Latin America*. Washington DC, Banque mondiale.
- Cohen, E. 2010. *Penser la crise*. Paris, Fayard.
- Delcourt, L. 2009. "Retour de l'État. Pour quelles politiques sociales?", dans *Alternatives Sud*, Vol. 16. <<http://www.cetri.be>> (consulté le 25.06.2010).

Esping-Andersen, G. 2008. "Childhood investments and skill formation", dans *International tax and Public Finance*, vol. 15.

Gibbon, C. 2009. *Les TIC en tant que support organisationnel. Sept mesures que les organisations de sécurité sociale et de services sociaux peuvent prendre pour relancer une économie faible*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

<<http://www.issa.int/index.php/fre/Ressources/Rapports-de-conference/Les-TIC-en-tant-que-support-organisationnel-Sept-mesures-que-les-organisations-de-securite-sociale-et-de-services-sociaux-peuvent-prendre-pour-relancer-une-economie-faible>> (consulté le 10.06.2010).

Guillemard, A.-M. 2008. "Un cours de vie plus flexible, de nouveaux profils de risques, enjeux pour la protection sociale", dans Guillemard (sous la direction de), *Où va la protection sociale?*. Paris, PUF.

Kakwani, N.; Subbarao, K. 2005. *Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions* (Documents de travail, no 8). Brasilia, Centre international pour l'action en faveur des pauvres, Programme des Nations Unies pour le développement.

McKinnon, R. 2007. "Une sécurité sociale dynamique: orienter le changement et élargir la protection", dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 60, no 2 - 3.

OCDE. 2009. *Faire face à la crise de l'emploi: les réponses des politiques sociales et de l'emploi. Thème 3: Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail* (Document de référence - Réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur l'emploi et le travail). Paris, Organisation de coopération et de développements économiques.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/55/28/43766297.pdf>> (consulté le 10.06.2010).

PNUD. 2004. *Rapport annuel 2004. 2015, mobilisation de partenariats mondiaux*, New York, Programme des Nations Unies pour le développement, Bruxelles, De Boeck.

Ron, Aviva. 2009. *The value added of social health insurance in achieving health protection for all* (Geneva, ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage.

Working Paper 10). <<http://www.issa.int/fre/Resourses/ISSA-Publications/ISSA-Project-on-examining-the-existing-knowledge-of-social-security-coverage-2009>> (consulté le 27.06.2010).

EMERGING TRENDS IN TIMES OF INSTABILITY: NEW CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR SOCIAL SECURITY

ISSA General Secretariat ¹⁾

CONTENTS

1. Introduction
2. Facing the challenges of an evolving population structure
3. Facing the challenges of multiple crises confronting the world today
4. The impact of major emerging trends on social policies and on forthcoming social security challenges
5. Conclusion

ABSTRACT

This contribution seeks to develop the themes and subthemes addressed by the 6th International Policy and Research Conference on Social Security hosted by the Association of Social Security Bodies of Luxembourg from 29 September to 1 October 2010 in Luxembourg. With a forward-looking view, the aim of this Conference is to identify the effects of a new demographic context; analyse the consequences of the recent financial and economic crisis and related socio-economic changes; and assess the impact of major emerging trends on social security in the future.

1) *The International Social Security Association (ISSA) is the principal international institution bringing together social security agencies and organizations. The ISSA's aim is to promote dynamic social security as the social dimension in a globalizing world by supporting excellence in social security administration. Founded in 1927, the ISSA Secretariat has its headquarters at the International Labour Office, in Geneva.*

1. INTRODUCTION

To understand the origins of the financial and economic crisis we need to examine the world-wide imbalances caused by globalization, controversial choices in monetary policies, high-risk financial innovations and the limitations of existing regulations (Cohen 2010). The discussion of these destabilizing factors casts doubt on the model of economic development based on the "Washington Agreement". The market is no longer considered to be the best mechanism for the allocation of wealth and the mere fact of freeing the forces of that market is no longer synonymous with a general increase in standards of living ("*Growth is Good for the Poor*"). The dissemination and promotion of the principle of individual responsibility and private mechanisms based on capitalization, instead of contributory and compulsory social insurance systems run by international financial institutions, has today come face to face with its own limitations (Delcourt 2009): the financial impact of the crisis on social security in terms of the depreciation of reserve funds and pressure on expenditure, is considerable.

This crisis has also revealed the growing number of challenges involved in today's situation: demographic ageing, globalization, the transformation of the world of work, population movements, changes in family structures, global warming and a crisis concerning values (i.e. solidarity, equity, social cohesion, etc.). The pressure created by these economic, socio-political, cultural and environment factors requires appropriate and rapid responses from political decision-makers.

In an increasingly unstable world, social security programmes should reassess their missions in order to take into account the new emerging risks, the threat of precariousness of many workers and to provide adequate benefits for the poorest in order to compensate for the failings of the market. This is particularly true in the light of the "unprecedented number of countries whose level of development fell in the 1990s. People in forty-six countries are poorer today than they were in 1990. In twenty-five countries, there are more people suffering from famine than there were ten years ago" (UNDP 2004). Between 70 and 80 per cent of the world's population now live, to a greater or lesser extent, in a state of "social insecurity". In other words, they have no access to formal social security to guarantee their standard of living apart from that, often limited, offered by the family, relatives or their communities (ILO 2010a). Under these conditions; the slightest "external" disturbance inevitably has catastrophic social and human consequences.

2. FACING THE CHALLENGES OF AN EVOLVING POPULATION STRUCTURE

The first theme addressed by the Conference will be the consequences of a new demographic context for social security policies. There has been a fundamental change in population structure in recent years, which varies in relation to national levels of development. Societies are ageing in the industrialised countries leading to the emergence of a significant group of senior citizens with a full capacity for work although outside the labour market, while societies in countries in the South are now characterized by their youthfulness, with a plethora of young workers and pressure towards emigration. These upheavals are forcing social security systems to rapidly adapt their programmes to meet the needs of an expanding migrant population which is often working under precarious conditions, and which will continue to grow as the gaps between societies widen. The industrialized countries will need to adapt to a redefinition of work and retirement.

Globally, these elements must be taken into account in social security policies which are able to anticipate and integrate socio-economic contexts which differ from those in existence when they were introduced, focussing more on emerging groups of vulnerable individuals such as the very old and fragile, new entrants to the labour market - marked by a particularly high unemployment rate - or migrant populations.

The population has aged rapidly in many countries because of longer life expectancy ¹⁾, particularly as a result of the improved health status of the elderly population and a lower fertility rate; this adds to the difficulties facing extended families and other traditional structures which provide support for the elderly; structures which were already losing ground under the pressure of urbanisation, globalisation and increased mobility.

In many cases, "old age" is synonymous with a lower standard of living for old people and their families (Barrientos, Gorman and Heslop 2003). This is even more striking in developing countries where social protection systems are some distance from providing cover for the entire population and informal care is being undermined by the rapidity of economic, social and demographic changes. In a survey of 18 countries in Latin America, 10 countries reported far higher poverty rates among old people than among the population as a whole (Bourguignon, Cicowiez, Dethier et al. 2004); in a survey of 14 African countries, 10 countries also reported that old people were over-represented among the poor (Kakwani and Subbarao 2005).

Such a situation is untenable in the context of the emergence of a long-life society with one third of its population over 60 years of age. Over and above measures aimed at prolonging working life, new ways must be found to

1) *Longer life expectancy with no modification of the age of retirement, has thus led to the emergence of a new population group known as "seniors", who have full work capacity but exist outside the labour market.*

manage the various age groups in such a way as to enable individuals to optimise their capacity to achieve physical, social and mental well-being throughout their lives, thus enabling them to live longer in good health, to remain productive and to preserve their living standards throughout the latter part of their existence. Longer life expectancy challenges the entire cultural model concerning the management of age and social periods. It raises the issue of the respective roles of the various generations in our societies, of their place in the production of wealth and in systems for the transfer of resources, and also that of new forms of solidarity which could unite them (Guillemard 2008).

At the other extreme lies the problem of "young people": Faced with the consequences of the financial and economic crisis and the increasing prevalence of a highly productive economy in an ever more global and competitive world, current strategies to combat the increasing precarity which affects new entrants to the labour market are coming under pressure. More precisely, the future of knowledge-intensive economies depends on increased cognitive skills; as a result the unemployment rate among young people who leave school prematurely is three times higher than among those with higher education certificates (Esping-Andersen 2008). Furthermore, in the perspective of a life-cycle, workers with a relatively low level of education are more likely to find themselves living in poverty after retirement.

The OECD also emphasizes the heavy price paid by young people, in spite of the important role played by social protection systems as automatic stabilisers which reduce the impact of the economic downturn. Statistics available up to the second trimester 2009 reveal a significant increase in unemployment for young people in the OECD zone - an average of up to 18 per cent of the active population compared with 14 per cent in the previous year. This trend is corroborated at the world level by recently published ILO data which also indicates that the overall number of young unemployed (the 15-24 age group) may be in the 78 to 90 million bracket by the end of 2009, compared with a figure of 72.5 million in 2007 (OCDE 2009).

Under these conditions the challenge facing vocational activation and reintegration programmes is to avoid deviating from their original aim which was to renew the skills of the workforce without interruption or unemployment. In the context of a global knowledge revolution, another urgent need is to enable social policies to go beyond remedial measures to take the form of preventive action based on a social investment approach: this would mean concentrating social efforts on preventive measures focusing on childhood rather than on fighting social exclusion once it has become a reality.

Finally, within this context of structural change, a new vulnerable population group is emerging, namely: migrants. According to United Nations estimates, in 2009 more than 210 million people, (i.e. 3.1 per cent of the world's

population) live outside their country of birth. Between 20 and 30 million of them were 'illegal' immigrants (UNDP 2009).

The attraction of high-income countries for migrant workers due mainly to the perception of increased economic opportunities that they are able to offer, combined with a demographic transition characterized by the rapid ageing of the population in those countries which in turn is likely to increase the demand for foreign labour, increases the flow of international migration.

In light of these developments, it is urgent to identify the social security needs of migrant populations mainly active in sectors (agriculture, construction, domestic work, education, health care, hotel and catering, manufacturing) where flexible working conditions have taken a particularly strong hold. An increasing number of women emigrate on their own; they now represent almost half the international migrants and face specific problems of protection.

In addition, given the increasing number of obstacles preventing the movement of labour from one country to another, irregular migration and trafficking in human beings are increasing, placing human rights and the working rights of migrant workers in jeopardy (ILO 2006). New arrivals find themselves in a vulnerable situation. There are many barriers and they often entail deferring access to the formal social security system of the host country for several months or even years.

In order to remain viable, social security systems will have to rely on the dynamics created by these new developments, focussing increasingly on the new vulnerable population groups while at the same time creating new finance mechanisms.

3. FACING THE CHALLENGES OF MULTIPLE CRISES CONFRONTING THE WORLD TODAY

The second theme addressed by the Conference is the emergence of new intellectual concepts underlying the reform of social policies. Changes in social security paradigms is a subject which can certainly not be ignored in a global context affected by multiple crises, the most recent example of which is the current economic and financial crisis. The consequences of an increasingly unstable world (high unemployment, continued existence of the informal sector, increased poverty and vulnerability, etc.) underline the importance of reinforcing the legitimacy of social security policies. The latter must find the necessary resources to compensate for the inadequacies of the labour market and informal redistributive mechanisms, to pursue economic development through dynamic policies and to extend its coverage.

In a context of multiple crises, this means that it must first concentrate on universal reinforcement of the legitimacy of social security in order to enable the development of a new paradigm based on the concept of solidarity, as a

foundation for future reform. Demographic changes and changes in family structure, upheavals on the labour market, the financial crisis and its economic corollary are challenging economic models based on a market economy and growth and social policy options which underline individual responsibility and the performance of the money market. These developments offer an opportunity to reinforce the legitimacy of social security both as an essential proactive component of a "good society" and as a collective measure to provide assistance for the population concerned and improve its welfare - alongside the challenge of creating more dynamic social security through renewal of its basic parameters.

This conceptual "revolution" is of prime importance in consideration of strategies aimed at introducing finance mechanisms to ensure that social security is sustainable in the long term and to guarantee the success of recent innovative policies to improve and extend social security cover.

The recent collapse of the market and the negative performance of investments have made financial portfolios more fragile¹⁾; increased unemployment has reduced income from contributions, while expenditure on benefits has increased (ISSA 2009a). The financing of social security systems is thus confronting not only the steadily increasing precarity of the labour market, the stabilisation of unemployment rates at relatively high levels, but also new challenges which differ widely from those of recent decades, including the ageing of the population and a related increase in medical care (ISSA 2010).

Nevertheless, although the financial and economic crisis may have weakened the financial status of many social security programmes, it has also revealed the essential role played by social security systems both as mechanisms to provide replacement income and as intervention strategies which can help counteract an economic downturn. In seeking to attenuate the effects of increased unemployment, reduced transfers of funds and increased poverty, governments have recognized and exploited the great capacity of social security institutions. In addition to their efforts to stimulate global demand and encourage job creation, decision-makers have also recognized that social protection schemes provide a reliable and effective way of providing an income for individuals and families (ISSA 2009b).

Although there is wide consensus on what is expected of social security systems - extension of cover and the provision of adequate benefits - these objectives can only be attained by guaranteeing the financial viability of benefit programmes in the medium and long term.

Furthermore, reflection on the conceptualisation of new paradigms for social security also involves recognising that the extension of social security cover

1) *In the long term, the economic and financial crisis may lead to the reassessment of the roles and scope of many national social security systems. However, in the short term many social security schemes are facing a challenge in terms of maintaining their financial equilibrium.*

constitutes one of the most complex challenges facing social policies today. As mentioned above, approximately three quarters of the world's population live in a state of "social insecurity". On one hand, the industrialised countries are under strong pressure to reduce workers' cover in a context of international competition, job precarity and demographic ageing. On the other, developing countries are making progress in extending the provision of universal cover for old people and the most needy, but the informal sector is expanding and poses a threat to all policies aimed at a real extension of social security.

In Latin America, cover has gradually been reduced and according to estimates now benefits approximately 40 per cent of all employees. Social security programmes in that region are mainly contributory programmes. This means that they are based on the principle of a stable and well-established labour market, which has a direct impact on their capacity to provide and extend cover. The result is generally lower rates of cover in rural areas, in the informal sector, among the self-employed and among women, who participate less in salaried economic activity while carrying out most of the domestic tasks for no payment (ISSA 2010b).

Considerable progress has been made in countries in Asia and the Pacific in extending the cover provided under existing programmes or those recently introduced. However, in many countries and in particular those with low incomes, only 5 to 10 per cent of the population benefit from social security cover (ISSA 2009c).

In Africa, health cover is a priority issue: 38 countries located in Sub-Saharan Africa lie at the bottom of a list concerning estimated life expectancy drawn up by the CIA public library for 2008. Four of these countries have a life expectancy of less than 40 years, and 20 others have life expectancies of 40 to 50 years (Ron 2008).

This makes it even more necessary to carry out a real paradigmatic aggiornamento of the relationships between the state, society and the market to enable social policies to face up to the multiples crises which mark the world of today.

4. THE IMPACT OF MAJOR EMERGING TRENDS ON SOCIAL POLICIES AND ON FORTHCOMING SOCIAL SECURITY CHALLENGES

The last subject will be major emerging trends, including medical and environmental, technological and geo-political issues; our objective will be to identify and analyse major challenges facing social security in the near future. In other words, the objective in this case will be to identify what is at stake for social security administrations in the five, ten or even twenty years ahead and to develop a vision for the future which will enable them to respond to these difficulties when they arise.

Among these new tensions, new pandemics in a rapidly-developing environment and the major scale of environmental problems are coming increasingly to the fore and have now become unavoidable issues of concern. Their importance is such that they imply a rethink of social security architecture in order to respond to the new expectations that arise out of these changes.

This is even more obvious in developing countries where the social protection systems are far from providing cover for the entire population and informal care is being undermined by the rapidity of economic, social and demographic changes. This further increases the need for all the actors in the social security community to consider what strategies to adopt, both for existing schemes and new programmes, in order to assess the impact of these exogenous factors on social security programmes and to produce the appropriate responses.

Furthermore, social security cannot ignore the technological innovations which will inevitably represent a major challenge for its institutions. The computerised era has transformed society: its citizens have greater and more complex expectations and problems to deal with. Faced with these new demands, social security administrations must take the initiative to make changes which reinforce the role of technology but which must at the same time enhance the coherence of the programmes and the services they provide.

The current economic downturn may enable these institutions to take a balanced look at their activities and create a window of opportunity for changes which could help them become more efficient and better organised in the long term. Administrations have the opportunity here to introduce innovations which could help them confront the new reality of an increase in the number of case-loads to be processed with reduced resources (Gibbon 2009). They need to find ways of optimizing the value of existing programmes and services while developing new strategies able to meet both staff needs and user requirements through the development, for example, of the permanent participation of citizens in the design of policies and programmes.

Finally, the presence of new economic powers on the international scene constitutes an important element and one which social security will have to learn to deal with in coming years: the new distribution of geo-political power will probably lead to changes in the approach to social security and contribute towards the creation of new frames of reference for social policies.

From now onwards the "European" and "Anglo-Saxon" models will find themselves confronting the approaches of newcomers to the international scene. Brazil, Russia, India and China, for example (the BRIC countries) could take issue with existing social security models in light of their own values and principles and participate in the dissemination of original social security policy models that will find a place in countries with different levels of income and institutional architectures.

Medical and environmental, technological and geo-political evolution will fashion a new future for social security and redefine the approach to the vital questions of the extension of social protection cover, demographic ageing and the increasing informality of the labour market. In these circumstances, both ongoing and future reforms must not fail to take these developments into account.

5. CONCLUSION

In order to provide a proper response to the reform processes currently under way throughout the world, it is of prime importance for social security bodies to reaffirm their status vis-à-vis the task which historically lies behind the development of their role: that of providing protection against the possible realization of certain risks; in order to do this, social security must be in a position to anticipate appropriate responses to future issues; in an unstable environment, social security programmes have a key role to play both in alleviating the sometimes disastrous impact of current upheavals and in participating - through the allocation of replacement incomes - in maintaining levels of consumption in the face of so many crises; they must also participate in the development of individual potential and productive capacity in order to make people less vulnerable to risk and to encourage social integration.

Faced with the need for a wider definition, the ISSA has developed the concept of "Dynamic Social Security" based on integrated, proactive and innovative social protection, the main aim of which is to create long-lasting and accessible systems. This approach is intended not only to provide protection, but also to encourage preventive measures and to facilitate reinsertion in order to build socially inclusive and economically productive societies. Another basic point is that only efficient social security will be able to ensure the political stability and social legitimacy of the programmes which are indispensable for their success (McKinnon 2007).

References

Barrientos, A.; Gorman, M.; Heslop, A. 2003. "Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life", in *World Development*, vol. 3, no. 3.

Bourguignon, F.; Cicowiez, M.; Dethier, J.-J.; Gasparini, L.; Pestieau, P. 2004. *Alleviating old age poverty in Latin America*. Washington DC, World Bank.

Cohen, E. 2010. *Penser la crise*. Paris, Fayard.

Delcourt, L. 2009. "Retour de l'État. Pour quelles politiques sociales?", in *Alternatives Sud*, Vol. 16. <<http://www.cetri.be>> (accessed on 25.06.2010).

Esping-Andersen, G. 2008. "Childhood investments and skill formation", in *International tax and Public Finance*, vol. 15.

Gibbon, C. 2009. *ICT as a support of the organization. Seven steps that social security and social services organizations can take to thrive in a weak economy*. Geneva, International Social Security Association.

<<http://www.issa.int/Resources/Conference-Reports/ICT-as-a-support-of-the-organization-Seven-steps-that-social-security-and-social-services-organizations-can-take-to-thrive-in-a-weak-economy>> (accessed on 10.06.2010).

Guillemard, A.-M. 2008. "Un cours de vie plus flexible, de nouveaux profils de risques, enjeux pour la protection sociale", in Guillemard (ed.), *Où va la protection sociale?*. Paris, PUF.

ILO. 2006. *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Geneva, International Labour Organization.

ILO. 2010. *World Social Security Report 2010/11*. Geneva, International Labour Organization.

ISSA. 2009a. *ISSA Survey: Social security responses to the financial crisis*. Geneva, International Social Security Association. <<http://www.issa.int/Breves-et-evenements/News2/Enquete-de-l-AISS-La-securite-sociale-face-a-la-crise-financiere>> (accessed on 12.06.2010).

ISSA. 2009b. "Social security systems: Responding to the crisis", in *Social Policy Highlight 10*. Geneva, International Social Security Association. <<http://www.issa.int/Ressources/Perspectives-en-politique-sociale>> (accessed on 09.06.2010).

ISSA. 2009c. "Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: The integral role of social security", in *Social Policy Highlight 9*. Geneva, International Social Security Association. <<http://www.issa.int/Ressources/Perspectives-en-politique-sociale>> (accessed on 09.06.2010).

ISSA. 2010a. "Social security in an ageing world: Adapting to demographic challenges", in *Social Policy Highlight 12*. Geneva, International Social Security Association.

<<http://www.issa.int/Ressources/Perspectives-en-politique-sociale>>
(accessed on 28.06.2010).

ISSA. 2010b. *Dynamic Social Security for the Americas: Social Cohesion and Institutional Diversity. Developments and Trends*. Geneva, International Social Security Association.

<<http://www.issa.int/fre/News-Events/Events/Regional-Social-Security-Forum-for-the-Americas>> (accessed on 28.06.2010).

Kakwani, N.; Subbarao, K. 2005. *Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions* (Working Paper 8). Brasilia, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.

McKinnon, R. 2007. "Dynamic Social Security: A framework for directing change and extending coverage", in *International Social Security Review*, vol. 60, no 2 - 3.

OECD. 2009. *Tackling the Jobs Crisis: the Labour Market and Social Policy Response. Theme 3: Helping Youth to Get a Firm Foothold in the Labour Market* (Background Document - OECD Labour and Employment Ministerial Meeting). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/43766254.pdf>>
(accessed on 10.06.2010).

UNDP. 2004. *Annual Report 2004. 2015: Mobilizing Global Partnerships*, New York, United Nations Development Programme, Bruxelles, De Boeck.

Ron, Aviva. 2009. *The value added of social health insurance in achieving health protection for all* (Geneva, ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working Paper 10).

<<http://www.issa.int/fre/Resources/ISSA-Publications/ISSA-Project-on-examining-the-existing-knowledge-of-social-security-coverage-2009>>
(accessed on 27.06.2010).

CONCEPTUALISING SOCIAL SECURITY AND INCOME REDISTRIBUTION ¹⁾

Ravi KANBUR ²⁾

*T. H. Lee Professor of World Affairs,
International Professor of Applied Economics and Management,
and Professor of Economics at Cornell University*

CONTENTS

1. Introduction
2. Income redistribution through social security
3. Social security through income redistribution
4. Social security and income redistribution: An integrated perspective
5. Illustration: The levy proposal for social security reform in Mexico
6. Illustration: Protecting the poor against macro crises
7. Conclusion

ABSTRACT

In this paper I offer a conceptualisation of social security and income redistribution schemes which highlights the strong overlaps between the two. Indeed, it is virtually impossible to disentangle the two in practice. The major conclusion is that any assessment of one cannot proceed without taking account of the other. I advocate an integrated approach where both types of schemes are considered jointly, especially in assessing major reform proposals, or in protecting the poor in the face of increasingly more frequent systemic crises.

1) *The paper presents perspectives drawn from a number of papers Ravi Kanbur has written over the years, some of which are given in the references.*

2) *Ravi Kanbur is T. H. Lee Professor of World Affairs, International Professor of Applied Economics and Management, and Professor of Economics at Cornell University. He has served on the staff of the World Bank, as Chief Economist of the African Region of the World Bank and Principal Adviser to the Chief Economist of the World Bank. He has also served as Director of the World Bank's World Development Report. www.kanbur.aem.cornell.edu*

1. INTRODUCTION

In this paper I define social security broadly as state schemes of contributions and benefits in the face of specified contingencies-unemployment, ill health, old age, disability, etc. The list can be broadened but the basic conceptual structure is common. In return for contributions into a state scheme, individuals or households receive benefits when the contingency arises. Much is written about the detail of such schemes-eligibility criteria, financial sustainability, implementation problems, etc. These details are being affected seriously by periodic systemic crises and medium term global trends. But in this paper I want to return to the conceptual core of the arguments surrounding social security. In Sections 2 and 3 I discuss whether social security can be disentangled from income redistribution, and the extent to which income redistribution is itself a form of social security. In Section 4 I argue that it is difficult to separate social security and income redistribution from each other, and that it is important to take an integrated view of these two types of policy instruments. Sections 5 and 6 provide two illustrations of these arguments: recent proposals for reform of Social Security in Mexico, and protection of the poor from the impacts of macroeconomic crises. Section 7 concludes.

2. INCOME REDISTRIBUTION THROUGH SOCIAL SECURITY

Consider a society of identical working individuals, all of the same age. Suppose there is unemployment risk, in that the firm in which an individual works may face a decline in demand and hence the worker may lose his job. If workers are risk averse, they will have a demand for unemployment insurance-they would be willing to make contributions in return for benefits when unemployment strikes. But who will supply this insurance? It could be the firms themselves-who could keep workers on during hard times (the benefit) in return for lower wages in good times (the contribution). Or it could be insurance firms who could offer unemployment insurance, in principle. There are well known problems of insurance markets which prevent such insurance markets from operating, or at least from providing complete insurance to workers.

One answer is for the state to step in and offer such insurance, using its powers to monitor and to compel participation in order to overcome the informational problems in private insurance markets. The critique of this line of argument is not against its logic, but rather against the ability of the state to implement the scheme as per the design. Sticking with the logic for now, pure insurance requires that contributions and benefits match actuarially. While at any instant there may be a surplus or a deficit in the scheme, over the long run inflows and outflows are balanced. What happens if they are not? What happens if benefits exceed contributions in the actuarial sense? Clearly,

this is not then social security pure and simple, but redistribution to workers over the long run and on average, from somewhere else.

But from where? It could be from general taxation, in which case it is effectively redistribution from those who are net tax payers. Or it could be from a more specific source, say from a levy on firms' profits. For both general taxation and firm taxation, we have to look of course at the true incidence of the tax once market forces have played out. For example, part of the tax on firms could be passed on to workers through lower wages as demand for workers falls. In any event, when contributions and benefits in a social security scheme do not match in actuarial terms, the scheme cannot be disentangled from income redistribution.

Now take the case where the scheme in question is indeed actuarially balanced, in that contributions and benefits match over the long run and on average. In this sense there is no (net) redistribution between those in the scheme and those who are not. But suppose now that workers within the scheme are not identical—some have higher wages than others. The question arises immediately of whether contributions and benefits are or are not tied to wages. Of course they could be so tied as to essentially replicate a separate actuarially balanced scheme for each wage level. Indeed this contribution/benefit structure is a useful benchmark to have, because any deviation from it must imply redistribution across different wage levels. If benefits are uniform but contributions track wages then, in the setting where total contributions and benefits are balanced across wages taken as a whole, there is redistribution in favor of lower wages. But if contributions are more uniformly structured than benefits, then there is redistribution in favor of higher wages.

This redistribution can occur even if workers are identical in terms of wages but differ in terms of their degree of risk aversion. In this case the pooled scheme, actuarially balanced with identical contributions and benefits, will deliver more in terms of monetary equivalent benefit to some workers compared to others. There may not be redistribution in terms of actual monetary incomes, but the scheme is redistributive nevertheless—unless a different risk aversion level can be implemented for each risk aversion level among workers.

I have developed the above argument, on the difficulties of separating out social security from redistribution, using the language of unemployment insurance. But it can equally well be developed in the same way across the range of social security contingencies. To confirm this, let us briefly look at the case of pensions. Again, start with identical workers each of who lives for two periods. There is a steady state with half the population old and half young. If the young can work but the old cannot, then there should be a demand among the young to save for retirement. Again, the reasons why such markets may not exist, or at least meet the demand fully, are well known.

There may also be failures of information or imagination among the young in taking too optimistic a view of their prospects when they retire. The state can come in and use its powers to address these failures, by compelling contributions from the young and guaranteeing benefits to the old. If the contributions and benefits match actuarially (as they would in "fully funded" schemes), then there is no net redistribution. But if they do not, if benefits exceed contributions, then there must be redistribution of some sort, either from outside the system (say taxation on firms, although we would again have to work out the true incidence of this tax), or from the currently young to the currently old (in a "pay as you go" system). Similarly, even if the scheme was actuarially balanced, there would effectively be redistribution if workers differed in their wages when they were young, or if individuals differed in their desires to save for old age.

One final point before I move to the next stage of my argument on social security and redistribution. Of course, when state social security schemes are introduced, they impinge on existing arrangements at the level of the individual, household, community and market. If a social security for retirement is introduced, this will naturally reduce the imperatives elsewhere for such a scheme—we might expect individual and household savings to fall as a result. This reaction from the market should be factored into any design of and, assessment of, social security. Indeed, the policy discourse on macroeconomic imbalances between the US and in China is closely related to this. The argument is that US households save too little because they have social security, and Chinese households save too much because they do not. This imbalance in savings rates, so the argument goes, is what translates into the trade imbalances and the consequent financial, monetary and political problems (in this view, the Chinese exchange rate as a policy instrument is a side-show). Thus the essential mismatch between China and the US is the mismatch between the coverage of their social security systems. If in fact redistribution is an integral part of social security as it is actually implemented, then, this must also be a mismatch in the degree of redistribution in the two countries.

3. SOCIAL SECURITY THROUGH INCOME REDISTRIBUTION

Suppose we had a system of public expenditure and taxation that could enforce the following outcome: no individual or household is allowed to fall below a socially determined minimum level of wellbeing, and income transfers are used to implement this rule. When needs differ, as they would for adults and children, or able bodied and disabled, then the transfers would differ of course. It is also realized that this rule would have incentive effects, and that the revenue would have to be raised by taxation, and this would have its own incentive effects. All these factors would have to be taken into account in the design of this scheme.

When implemented this scheme for income distribution would have parallels with a scheme of social security. It would be directly analogous to social security on the benefits side, since by definition all of the contingencies that are currently covered by state social security schemes would be addressed, if the contingency were to lead to a fall in wellbeing below the social minimum. The contributions side is less clear since it would not be done contingency by contingency, but rather the contributions at any time would come from those whose well being is above the socially determined minimum. For the most part these would be people who are not currently facing contingencies of unemployment, ill health, old age and the like. But they need not be, especially if the base for contribution takes into account all sources of income.

What are the issues that arise with the above conceptualization of income redistribution to meet minimum needs? Let me set to one side that the way the revenue is raised is left unspecified, and this can be done in a number of ways, the effective tax rate being more or less progressive at the top end. Rather, the issues with the expenditure side of the scheme described above are those of information, incentives, political economy.

The informational problems arise in determining the wellbeing of individuals (or households)-their needs and the resources they have to meet them. Assessing each individual or household at regular intervals, to ensure that those below the threshold are not excluded and those above the threshold are not included, is a costly exercise. The response to this can be twofold-indicator targeting or self-targeting. With indicator targeting, a relatively easily observable marker-such as unemployment status, age (elderly or infants, for example), gender, location or quality of residence, etc.--is used to determine the transfer. The correlation between the indicator and individual wellbeing, determined through a small but representative sample survey, is used to modulate the transfers across different indicator groups, it being accepted that there will be errors of inclusion and exclusion. With self-targeting, the scheme is designed so that only those with relatively low wellbeing will apply. Examples are subsidies on low quality grains (which the well off would not wish to consume) or public works schemes at relatively low wages (which would not be attractive to those already in well paid employment).

The incentive problems arise because in a scheme such as this there is little to be gained for someone with wellbeing below the threshold by exerting effort to get up to the threshold, since the threshold level is met in any case by the scheme. Of course the person may not be capable of doing so (for example because of disability), in which case the issue does not arise. But if the capacity exists, then the incentive effect must be present-in terms of income, the scheme effectively imposes a 100% marginal tax rate on the very poor through the structure of its generosity. The response to this is to taper the withdrawal of benefits, but this comes at the cost of lower benefits for those below the threshold.

Finally, there is the political economy problem. A scheme which focuses on benefits only for those below the social minimum, which means that those above the minimum pay for these benefits through their contributions to general taxation, creates a political divide at the social minimum. While some currently above the minimum will realize that they could well end up below at some stage and so might support the scheme, those who expect on average to be above the minimum are unlikely to have such political interest, or at least to have it strongly. The budget for such a scheme, which comes from taxation above the social minimum, is thus likely to be low. It is of course well recognized that the way to generate this support is to set the threshold for receiving benefits relatively high, so as to weave together the interests of the middle strata with those of the very poor.

The above suggests that departures from the pure scheme of redistribution to achieve a social minimum for all will come in three forms: (i) schemes that use indicator targeting or self-targeting, (ii) schemes that taper benefits as the social minimum is approached but, (iii) schemes that continue the benefits above the social minimum to the middle strata.

In fact, what we see, in developed and developing countries alike, are a plethora of redistributive schemes, with different rationales. In developing countries we see schemes of food subsidies (in many cases not well targeted to the poor but reaching to the middle strata), public works schemes, a public health system (which often does not deliver service to the very poorest), conditional cash transfers (which give families cash in return for some action such as keeping children in school), etc. In the formal sector of developing countries, in other words those parts where employment relationships are (in principle) governed by state regulations, social security schemes familiar from developed countries can be found. Public sector workers, in particular, often have a full range of benefits for old age, ill health, loss of employment, etc. It is argued that these schemes are not fully funded and are a major charge on the fisc, requiring in effect a transfer from the rest of the population, most of which is poorer on average than these public sector workers, through the general taxation system. In developed countries of course social security schemes are widespread. I have argued in the previous section that these schemes cannot be seen independently of a redistributive component. But there also exist schemes which are directly redistributive in intent, which directly assess income and resources and make transfers conditional upon them.

4. SOCIAL SECURITY AND INCOME REDISTRIBUTION: AN INTEGRATED PERSPECTIVE

Let me recap my definitions of social security and income distribution. Social security is a state scheme which provides benefits when certain contingencies arise, and collects contributions to finance these benefits. Income redistribution is the use of state expenditure to transfer resources to individuals or households conditional on their characteristics, financed by taxation of individuals, households and firms, also conditional on their characteristics.

I have argued that as currently practiced these two activities of the state are strongly overlapping. To the extent that social security schemes are not self financing, and in the way that they set contributions and benefits, they in effect redistribute income between those in the scheme and those not, and redistribution occurs within the scheme as well. And, to the extent that income redistribution schemes use indicators like old age or ill health to determine transfers, and in effect finance these transfers from those who are of working age or in good health, they are implicitly operating a social security scheme, even when there is no explicit scheme with rules and regulations of eligibility criteria, the contribution principle, etc.

The central policy conclusion I want to draw from the above characterization, particularly for developing countries, is that we have to look at social security schemes and income redistribution schemes as an integrated whole, and not program by program as we tend to do now. Unless social security schemes are strictly self-financing, and most are not (even when the formal rules say they are, oftentimes this is only because of various accounting devices), they are part of the income redistribution system. Indeed, the non-self-financing nature of many schemes in developing countries makes them highly regressive. At the same time, since income transfer schemes are (i) are forced to use indicators to target (and these indicators are closely related to contingencies), (ii) should taper benefits as the social minimum is approached, and (iii) need to continue transfers some way above the social minimum to maintain political support, they share key characteristics with social security schemes.

What would be the broad parameters of such an integrated assessment of income redistribution and social security? In my view the anchor has to be the objective of achieving a social minimum and reducing inequality beyond this. We can then assess the extent to which each scheme, and the schemes as a collectivity, contribute to the objective, and what sorts of reforms could better help achieve this objective. This proposition is best discussed with concrete illustrations, and the next two sections provide these specific examples.

5. THE LEVY PROPOSAL FOR SOCIAL SECURITY REFORM IN MEXICO

An important recent contribution to the debate on social security in developing countries is the book by Santiago Levy (2007), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. The book combines a sharp logic, backed up by a multitude of data sources, some of them quite novel, and with the bottom line of a big, bold policy conclusion which, even if one disagrees with it, is bound to set the terms of the debate in Mexico and beyond.

Here is the argument of the book in a nutshell. It proceeds in a number of steps. Mexican law makes the crucial identification of an employer-employee, boss-worker relationship (*la relacion obrero-patronal*). The relationship is defined in law and interpreted in courts. A worker who is in such a relationship is called a "salaried worker". Levy estimates that 57% of Mexico's labor force comprises salaried workers. Of the rest, 4% are unemployed, and 39% are non-salaried workers. The non-salaried labor force comprises a number of categories-self-employed and *comisionistas*, and sub-categories within these.

Employers are required by law to register salaried workers for social security. A registered worker receives a bundled set of benefits, financed by contributions from the state, the worker and (mainly) the employer. Many employers do not register their workers for social security. Levy estimates this number to be 19% of the labor force. Thus 38% of the labor force is salaried workers who are registered for social security. Levy calls this the formal sector. He groups together the non-salaried workers (39%), and the illegal, unregistered, salaried workers (19%) under the label of informal sector.

Non-salaried workers in also enjoy benefits of the type available to salaried workers. Over the years the government has introduced these to narrow the gap between the social security schemes available to salaried workers and, initially, nothing at all for non-salaried workers. Levy calls these social protection benefits. But unlike social security in the formal sector they are (i) conditional on not being a registered salaried worker, (ii) unbundled, and (iii) completely financed by the government. Thus they are (i) valued more by informal sector workers per peso spent, and (ii) a subsidy on working in the informal sector.

Thus, Levy argues, the informal sector is larger than it would otherwise be, given the pattern of social security and what he calls social protection but what I have referred to as income redistribution (there are other schemes under the income redistribution heading, such as the conditional cash transfer program Progres-a-Oportunidades, which gives money to the mother in return for keeping children in school). In Levy's view, for reasons which he details, this relatively large informal sector holds back dynamism and growth.

What is interesting from the point of view of my argument is that the two forms of redistribution-through the social security system and through the social

protection system-are progressive in their own terms, but because the former is conditioned on employment status of a particular type while the latter is not, their joint presence alters the incentives for employment in that status. Levy's bold proposal is to replace both systems by a single overall redistributive scheme which transfers incomes to those in need by direct assessment, without conditioning on employment status of a particular type. Whatever our verdict on the details of Levy's analysis, and it is not without its critics, it is nevertheless an example of an attempt to view social security and income redistribution in an integrated manner, and is to be welcomed for that reason.

6. ILLUSTRATION: PROTECTING THE POOR AGAINST MACROECONOMIC CRISES

In a series of papers and presentations over the past two years, I have argued that we should use the opening and the awareness created by the global financial crisis of 2008 to prepare ourselves for protecting the poor against the next macro crisis. The concern is motivated by (i) how long it took the international community to get its act together to provide support for social protection this time around (some of these schemes are only now getting off the ground, just as the crisis has abated from its peak) and (ii) the next crisis may be very different from the current one (recall that the crisis before the financial crisis was one of soaring food and fuel prices globally), and we do know when it will strike.

The twin uncertainties about macro level crises that developing countries face-uncertainty about crisis type and uncertainty about crisis timing-frame the issues that arise in designing a response for protecting the poor against future crises. The fact that the crisis could be one of a number of types (climatic, infectious disease, collapse of global demand for a key industry like tourism, unrest in neighboring countries, etc) requires that our ex ante design be *comprehensive*. The fact that we do not know when a crisis will strike, and indeed when it will recede, requires that the social protection system as a whole be *flexible*, both in the expansion phase when needed, and in the contraction phase when the crisis passes.

On this basis, I have proposed that we do systematic "stress testing" of the collection of social protection schemes, to see how the system as a whole would react to crises of different types, and what gaps and vulnerabilities are revealed in protecting the poor. Analogously to the stress testing of the financial system, I propose that we imagine macro level shocks to the economy and see how each scheme would respond according to its own rules and regulations, and therefore how the system as a whole would cope. Technical and political assumptions will have to be made in conducting such an exercise-on the latter, whether for example the increased budget needed for this or that program will indeed be made available. Put another way, we

can produce alternative scenarios under various assumptions and these can be the basis for a discourse on reform of the system to achieve comprehensiveness and flexibility.

In the detailed discussions in my papers, I illustrate issues that might arise if such an exercise is conducted for food subsidies and for public works schemes. But where would social security schemes fit in? Unemployment insurance is an obvious one to take for a macro crisis whose effect manifests itself through a collapse in formal sector unemployment. Assessment done by the World Bank for some Eastern European and Latin America countries indicate that this dimension of social security seems to work quite well in mitigating the impact of macro level crises, provided of course that the budget is made available to pay the increased unemployment benefit. A similar argument applies to schemes like India's National Rural Employment Guarantee, which offers at employment at relatively low wages at public works schemes. If agricultural employment were to collapse because of climatic factors, then this scheme would provide social protection for able bodied members of rural households. Although not formally a social security scheme (there is no workers' contribution to this for example) it seems to act in a similar redistributive manner to more formally constituted schemes of unemployment compensation. The question is again whether the budget will be made available as employment on public works expands. The device used in India is to make the guarantee a justiciable one, so that the government has pressure on it to find the budget.

Outside of unemployment insurance, it is not clear that formal social security schemes are as useful in helping the poor to cope with macro level crises. In principle public health insurance could help when an infectious disease becomes an epidemic. But particularly for climate induced crises that can destroy crops and property, it is not clear that retirement schemes or disability benefits can help much. It can be argued of course that this is not surprising since that is not their intent. But since some social security schemes can help at times of macro crises, this emphasizes the point that we need to take an integrated view of social security and income support schemes, and stress test both to identify gaps in coverage and speed of response.

7. CONCLUSION

In this paper I offer a conceptualization of social security and income redistribution schemes which highlights the strong overlaps between the two. Indeed, it is virtually impossible to disentangle the two in practice. The major conclusion is that any assessment of one cannot proceed without taking account of the other. I advocate an integrated approach where both types of schemes are considered jointly, especially in assessing major reform proposals, or in protecting the poor in the face of increasingly more frequent systemic crises.

References

- Besley, Timothy and Ravi Kanbur. 1993. "The Principles of Targeting", in M. Lipton and J. Van der Gaag (eds.), *Including the Poor*, The World Bank, pp. 67-90, 1993.
- Dasgupta, Indraneel and Ravi Kanbur. 2005. "Community and Anti-Poverty Targeting". *Journal of Economic Inequality*, Vol. 3, Issue 3, pp. 281-302.
- Immonen, R, Ravi Kanbur, Michael Keen and Matti Tuomala. 1998. "Tagging and Taxing: The Optimal Use of Categorical and Income Information in Designing Tax/Transfer Schemes" *Economica*, Vol. 65, Issue 258, pp. 179-192.
- Kanbur, Ravi, R. Tarkiainen and Matti Tuomala. 2000. "Non-linear Utility Pricing and Targeting the Poor," in P. Hammond and G. Myles (eds.), *Incentives, Organization, and Public Economics: Papers in Honour of Sir James Mirrlees*, Oxford University Press, pp. 157-170, 2000.
- Kanbur, Ravi. 2009. "The Crisis, Economic Development Thinking, and Protecting the Poor." Presentation to the World Bank's Executive Board, July 7, 2009. <http://www.kanbur.aem.cornell.edu/papers/WorldBankBoardPresentation7July09.pdf>
- Kanbur, Ravi. 2010a. "Macro Crises and Targeting the Poor." *Journal of Globalization and Development*, Volume 1, Issue 1, Article 9. <http://www.kanbur.aem.cornell.edu/papers/MacroCrisesAndTargetingThePoor.pdf>
- Kanbur, Ravi. 2010b. "Globalization, Growth and distribution: Framing the Questions." In Ravi Kanbur and Michael Spence (eds.), *Equity and Growth in a Globalizing World*, World Bank for the Commission on Growth and Development. http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/gc-wp-005_web.pdf
- Kanbur, Ravi. 2010c. "Protecting the Poor Against the Next Crisis." Distinguished Lecture, The Egyptian Centre for Economic Studies, Cairo. <http://www.kanbur.aem.cornell.edu/papers/Protecting%20the%20Poor%20Against%20the%20Next%20Crisis.pdf>
- Levy, Santiago. 2007. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brookings.

FAIRE FACE AUX DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES: UNE NOUVELLE GESTION DES ÂGES DANS UNE SOCIÉTÉ DE LONGÉVITÉ

Anne-Marie GUILLEMARD ¹⁾

*Professeur des Universités en sociologie,
Faculté des Sciences Humaines et Sociales,
Université Paris Descartes Sorbonne*

CONTENU

1. Vieillesse et longévité: nouvelles dynamiques entre emploi et protection sociale sur le cycle de vie
 - 1.1. La retraite aujourd'hui: une organisation des âges et des temps sociaux héritée de la société industrielle
 - 1.2. Les défis d'un nouveau cours de vie flexible dans la société de la connaissance
2. Europe continentale et du sud: une stratégie qui a fait de l'âge la variable principale d'ajustement aux fluctuations du marché du travail
3. Vers une nouvelle solidarité entre les âges et les générations pour l'emploi et la retraite
 - 3.1. De la gestion par l'âge à la gestion de la diversité des âges
 - 3.2. Reconfigurer la protection sociale: de la couverture du risque à la sécurisation des trajectoires

1) *Anne-Marie Guillemard est Professeur des Universités en sociologie, Faculté des Sciences Humaines et Sociales, Université Paris Descartes Sorbonne, membre de l'Institut Universitaire de France et de l'Académie Européenne des Sciences et chercheur du Centre d'Etude des Mouvements Sociaux. Elle s'est spécialisée dans les comparaisons internationales portant sur la protection sociale, les systèmes de retraite et l'emploi. Ses domaines de recherche couvrent les questions d'âge et d'emploi, de recomposition des temps de la vie et de réforme de la protection sociale et de gestion des âges.*

RÉSUMÉ

Les conséquences du vieillissement démographique et de l'accroissement de longévité sont abordées majoritairement sous le seul prisme des retraites et des réformes qu'il conviendrait d'engager pour assurer leur pérennité et rééquilibrer les transferts sociaux entre actifs et retraités. Cette vision est extrêmement réductrice. La question du vieillissement affecte nos sociétés dans toutes leurs dimensions. Nos façons de travailler, de répartir les temps sociaux sur le parcours de vie, de couvrir les risques sociaux, de concevoir les identités de chaque âge et les rapports entre les générations, sont profondément transformées. Il faut en finir avec une vision tronquée de la question, qui voit dans la réforme des retraites la principale réponse à apporter aux évolutions démographiques. Nous défendons l'idée que les profondes mutations sociales intervenues depuis l'ère industrielle doivent conduire à un réexamen de nos manières de penser et d'assurer les solidarités entre les âges et les générations. Nous montrerons que relever le défi du vieillissement et de la longévité peut constituer une opportunité pour les sociétés développées. Celle de devoir inventer une nouvelle gestion de la diversité des âges et de la synergie des générations. Celle de reconfigurer la protection sociale afin qu'elle puisse garantir la sécurité des individus dans une temporalité désormais flexible et incertaine. Ceci passe par la mise en œuvre de nouveaux instruments plus préventifs de protection sociale visant à entretenir le capital humain et les mobilités tout au long de la vie désignés comme des programmes d'investissement social sur le cycle de vie.

1. VIEILLISSEMENT ET LONGÉVITÉ: NOUVELLES DYNAMIQUES ENTRE EMPLOI ET PROTECTION SOCIALE SUR LE CYCLE DE VIE

L'allongement de la vie, remet en cause tout le modèle culturel de l'organisation des âges et des temps sociaux. Le modèle du cycle de vie à trois temps - éducation, travail, retraite -, qui s'est progressivement construit avec l'avènement de la société industrielle, est bousculé. Avec lui est mise à mal l'organisation du système de protection sociale, étroitement calquée sur les trois âges de la vie et leurs risques répertoriés. Notamment, le contrat entre les générations pour la retraite, scellé en 1945, est à réviser.

1.1. La retraite aujourd'hui: une organisation des âges et des temps sociaux héritée de la société industrielle

Les systèmes de retraite actuels reposent sur un contrat tacite entre les générations. Ce dernier porte sur les manières de répartir les temps de travail et de non travail sur le cycle de vie et sur les profils de risques à couvrir selon les âges. Ce contrat a été élaboré au cours du développement de la société industrielle. Il reflète fidèlement l'agencement spécifique entre statut d'emploi, contenu de la protection sociale et organisation temporelle du cours de vie à trois temps propre à la société industrielle. Dans ce contexte, l'essentiel du temps d'inactivité indemnisé a été accordé à la vieillesse sous la forme des transferts sociaux de la retraite. L'urgence était, après la seconde guerre mondiale, de bâtir un droit universel à la retraite pour les "vieux", lesquels constituaient, la fraction la plus pauvre des pays riches. En échange de ce droit au repos pour la vieillesse, jeunes et adultes se réservaient l'emploi de manière stable et durable, après une courte période de formation. Ainsi, l'édification des systèmes de retraite a contribué puissamment, avec les autres politiques sociales, à institutionnaliser et standardiser le cycle de vie à trois temps propre à la société industrielle, avec ses trois âges, spécialisés chacun dans une fonction bien précise (aux jeunes l'éducation, aux adultes l'activité productive et aux vieux l'inactivité pensionnée et le droit à des ressources de transfert).

De plus, la sociologie du parcours des âges a établi les interactions fortes existant entre d'une part, le développement de l'Etat Providence et, d'autre part, l'organisation sociale du cours de l'existence (Mayer et Schoepflin 1989 et Kohli 1987). Ainsi, les lois sur la limitation du travail des enfants, puis sur l'âge de la retraite ou celles sur la scolarité obligatoire des jeunes ont exercé un rôle clé dans la construction de l'organisation tripartite du cours de vie propre à la société industrielle. L'Etat Providence, par ses droits sociaux universels et par ses règles formelles, notamment largement formulées en termes d'âge, a conduit à une hiérarchisation, standardisation et "chronologisation" des événements de la vie. Au fur et mesure du développement de l'Etat social, les trois étapes successives de la vie ont été fixées, ainsi que les repères chronologiques qui en marquent le seuil. Ces

derniers indiquent le moment du passage irréversible vers un autre âge de la vie et d'autres statut et fonction. En même temps, étaient définies les formes de compétition ou de solidarité qui relient les âges entre eux. Au plan biographique, l'édification des systèmes de protection sociale a joué également une fonction centrale. Elle a inscrit l'individu dans une temporalité longue avec une lisibilité du déroulement de la vie en trois étapes successives, scandées par des bornes d'âge, indiquant le calendrier des transitions d'un âge à l'autre. Comme le rappellent Mayer et Schoepflin (1989): "*Avec l'Etat Providence le déroulement continu de la vie est transformé en une série d'étapes, chacune ayant une définition formelle stricte (...) La périodisation du cours de la vie et la multiplication des coupures entre les âges opérées par les systèmes d'assurance sociale s'agencent en un modèle biographique d'existence*" ¹⁾.

Désormais, l'âge s'impose comme marqueur principal du déroulement du cours linéaire et irréversible de la vie. L'Etat social met en œuvre, dans tous les domaines, un véritable gouvernement par l'âge, une police des âges ²⁾. La division par l'âge devient le mode prévalant d'organisation des réponses publiques aux problèmes sociaux. La gestion segmentée par l'âge des populations s'impose bientôt comme élément clé de l'action publique. Il en est ainsi lorsque les lois sociales fixent, par exemple, l'âge de travailler, avec la scolarité obligatoire, ou l'âge de cesser le travail avec la retraite. Elles sont relayées et étendues par de multiples dispositifs d'emploi, de formation, d'action sociale qui opèrent sur la base de critères d'âge. Dans le modèle d'existence à trois temps, le travail constitue l'étape centrale de la vie. Il impose sa temporalité linéaire, quantitative et sécable. Le temps du travail est le temps pivot, sur la base duquel s'indexent toutes les autres temporalités. Le temps de l'inactivité est défini en creux comme l'envers du travail. Cette domination du temps de travail sur les autres temps sociaux rend compte de la synchronisation et standardisation des calendriers biographique et professionnel de l'ère industrielle. L'entrée dans l'âge adulte correspondait simultanément pour l'homme, ³⁾ à l'accès stable au marché du travail et à la formation d'une famille avec le mariage, bientôt suivi par la naissance des premiers enfants.

1) Traduit par nos soins.

2) Au sens ancien de gouvernement que revêtait ce terme sous l'Ancien Régime. Il est utilisé par A. Percheron (1991) dans un chapitre intitulé "Police et gestion des âges". Elle écrit "la police des âges est l'instrument et le produit de l'Etat Providence et constitue une dimension essentielle de toute action politique".

3) Il convient de remarquer que ce modèle ternaire du cours de vie n'a constitué un modèle standard de trajectoires que pour les hommes, considérés comme chefs de famille et gagne-pain. Les femmes, longtemps demeurées en marge du travail salarié, connaissaient une temporalité différente, tournée vers la sphère domestique et le caring, les activités de soin. Leur participation à la sphère du travail n'était qu'un appoint.

1.2. Les défis d'un nouveau cours de vie flexible dans la société de la connaissance

Aujourd'hui, l'agencement, propre à la société industrielle, entre les sphères du travail, de la protection sociale et du parcours de vie, se désarticule. En conséquence, une nouvelle flexibilité temporelle, ainsi qu'une déconcordance des temps de la vie se produit. Les temps de travail se sont fragmentés. Désormais, travail et temps libre ou inactivité s'interpénètrent étroitement à chaque âge. Les âges se sont despécialisés et l'on observe un brouillage entre les âges (Guillemard 2010). Les étapes d'âge ne sont plus marquées par un temps monochrome et le cloisonnement des activités. Ce brouillage des âges bouleverse la séquence ordonnée et hiérarchisée des trois temps de la vie. Il engendre, en conséquence, un arasement des seuils d'âge. Les transitions sont devenues réversibles. Il n'est plus rare de voir fonder une famille à 40 ans ou 50 ans, de faire l'expérience de la parentalité tardive, de retourner vivre chez ses parents à 35 ans, de se lancer à 40 ans dans une nouvelle formation... Ce nouvel enchevêtrement des temps sociaux engendre des itinéraires biographiques qui ne correspondent plus aux séquences traditionnelles de l'organisation ternaire du parcours de vie. Les biographies deviennent complexes et incertaines. Le recul du formatage normatif et la destandardisation des trajectoires qui en résulte rendent ces dernières difficiles à déchiffrer et à anticiper. Ces parcours nouveaux plus individualisés et flexibles peuvent déboucher sur des itinéraires chaotiques.

Le bouleversement des temps sociaux et des parcours des âges auquel nous assistons tient à un faisceau de facteurs.

En premier lieu, les mutations du travail, liées au recul du système fordiste de production et à l'émergence d'une société de l'information, des réseaux et du savoir ont engendré des parcours professionnels plus instables et discontinus.

En second lieu, l'édifice de la protection sociale, avec ses risques répertoriés et ses droits sociaux correspondants, peine à couvrir les nouveaux profils de risques qui émergent du fait d'itinéraires professionnels plus incertains, faits d'allers et retours répétés entre des états d'activité et d'inactivité (Guillemard 2008a). Nous assistons donc à une disjonction croissante entre des instruments rigides de protection sociale, conçus à l'ère industrielle, et les nouveaux besoins en sécurité, associés à des parcours plus flexibles, exigeant protection contre l'obsolescence rapide des savoirs et des compétences, mobilités et reconversions multiples en cours de vie active et couverture de périodes d'inactivité, lesquelles concernent tous les âges et ne sont plus seulement accumulées en fin de vie active sous forme de retraite.

En troisième lieu, les transformations démographiques relatives à l'allongement de la vie et au vieillissement de la population active remettent en cause la manière dont le modèle culturel à trois temps de vie, qui s'est imposé avec la société industrielle, répartit les temps de travail et d'inactivité

sur le cycle de vie. Les dernières décennies ont vu la conjonction paradoxale entre d'une part, les progrès de la longévité, lesquels conduisent à une vie plus longue et en bonne santé et d'autre part, un considérable raccourcissement de la durée de la vie de travail. Cette deuxième évolution tient largement à l'incapacité dans laquelle se sont trouvés nombre de pays industrialisés, notamment européens, à concilier les réponses aux difficultés d'emploi avec les perspectives du vieillissement accentué des populations.

L'évolution de la distribution des temps sociaux sur le parcours des âges à laquelle nous assistons devient à l'évidence intenable dans la perspective du vieillissement démographique accentué que vont connaître les sociétés développées à partir de 2010. Elle constitue une double menace.

D'une part, elle met en péril l'organisation de transferts sociaux entre générations.

D'autre part, le raccourcissement de la vie de travail pose avec acuité la question des forces de travail dont dépendra demain l'effort productif des pays développés. La réponse à ces perspectives inquiétantes résiderait dans une meilleure distribution des chances d'activité professionnelle entre les différents groupes d'âge et générations. Toutefois, les évolutions intervenues symétriquement sur le marché du travail rendent encore indiscernables des cheminements dans cette direction, particulièrement pour certains pays européens, dont la France, la Belgique et l'Europe du Sud. En effet, l'avènement d'une société du savoir et de l'information a déstabilisé les règles assurant le maintien et la promotion des salariés âgés sur les marchés internes du travail (Guillemard 2010). Les réorganisations de la production ont balayé bien souvent l'expérience des anciens, laquelle constituait l'essentiel de leur capital de compétences, là où le rythme des changements technologiques ne l'avait pas déjà frappée d'obsolescence. Ces nouvelles organisations du travail ont généralement correspondu, dans les entreprises, au recrutement de jeunes plus diplômés que les anciens et à la mise à l'écart de ces derniers du marché du travail. Cependant, ces pratiques risquent de se heurter rapidement, tant au vieillissement rapide du personnel qu'aux pénuries de main-d'œuvre. Ces dernières interviennent sur la période de 2006-2015, sous l'effet en ciseaux de l'entrée sur le marché du travail des cohortes minces de jeunes de l'après baby-boom, alors que partent massivement à la retraite les générations pleines des " baby-boomers ". A cette date, on prévoit qu'une part essentielle de la force de travail des pays développés sera constituée par les plus de 45 ans, actuellement en voie de fragilisation sur le marché du travail dans nombre de pays européens.

2. EUROPE CONTINENTALE ET DU SUD: UNE STRATÉGIE QUI A FAIT DE L'ÂGE LA VARIABLE PRINCIPALE D'AJUSTEMENT AUX FLUCTUATIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Dans nos travaux comparant les politiques et les pratiques en matière d'activité en seconde partie de carrière sur trois continents (Europe, Amérique du Nord et Japon) nous avons montré que toutes les sociétés développées n'avaient pas retenu ici, les mêmes options politiques face à un vieillissement important de leur population (Guillemard 2005). Elles ont choisi en matière d'emploi, de formation et de protection sociale des stratégies fortement contrastées. Celles-ci peuvent être schématiquement décrites en deux modèles opposés, lesquels produisent des "cultures de l'âge" antagonistes.

La première stratégie, caractéristique de l'Europe continentale et particulièrement de la France, a opté pour une indemnisation de la sortie anticipée des plus âgés et un partage de l'emploi en faveur des plus jeunes. Les salariés seniors se sont vus offrir des conditions d'indemnisation avantageuses et assignés à un statut dans la protection sociale (préretraite, prépensions, assurance chômage, invalidité), alors que l'intensification et les transformations rapides du travail ne leur proposaient guère un avenir professionnel attractif. Dans ce contexte, l'âge s'est mué progressivement en critère légal pour dispenser d'emploi. Les travailleurs âgés ont été alors réputés non reclassables et inemployables. Bientôt, l'âge est, dans ces pays, devenu la variable principale d'ajustement aux fluctuations du marché du travail. Les mesures pour l'emploi ont alors systématiquement épousé une logique de segmentation par l'âge et de discrimination dans l'emploi selon l'âge. Le résultat est que les jeunes comme les vieux se sont trouvés rejetés aux lisières de l'emploi. Les jeunes ont été de plus en plus inscrits dans un statut de "catégorie à insérer" par les prises en charge publiques (Van de Velde 2007). Les vieux ont été précipités dans divers statuts durables d'inactivité ayant comme unique horizon l'entrée dans les systèmes de retraite. Si ces mesures n'ont pas eu l'impact escompté sur l'emploi et le chômage, elles ont en revanche profondément marqué les esprits et ancré la société dans une véritable *culture de la sortie précoce du marché du travail*, aux nombreux effets pervers. L'un des principaux a été de faire jouer la protection sociale contre l'emploi, aggravant ainsi le mal que cette stratégie visait à traiter¹⁾.

La seconde stratégie incarne des options politiques radicalement différentes, adoptées principalement par les pays scandinaves et le Japon. A la vulnérabilité croissante des salariés de plus de 45 ans sur le marché du travail, il va être répondu en termes de mobilisation et de ciblage de politiques

1) *La spirale d'inactivité qui résulte de la stratégie d'indemnisation des populations vulnérables sur le marché du travail a été bien décrite par Esping-Andersen (1996) sous le terme de la "Protection sociale sans travail".*

actives de l'emploi en leur direction, de manière à favoriser leur reclassement et leur maintien sur le marché du travail. Ici la préservation du droit au travail à tout âge est privilégiée et non l'indemnisation de l'inactivité précoce. C'est donc une *culture du droit au travail à tout âge* qui est produite. Elle repose sur une forme d'accord qui fixe un devoir d'activité pour le salarié quel que soit son âge, en échange de l'obligation assurée par la société d'offrir des opportunités pour demeurer en emploi.

Remarquons que cette seconde stratégie, à la différence de la première, privilégie des politiques publiques neutres sur le plan de l'âge, lesquelles sont ciblées sur les besoins. A l'inverse, la première stratégie conduit à une multiplication des mesures d'âge, lesquelles débouchent sur un renforcement, tant des barrières d'âge que des comportements discriminatoires sur la base de l'âge. Ce dernier processus est bien incarné par le cas français.

Ainsi, la France se singularise aujourd'hui par ses mauvaises performances en matière d'emploi, tant des jeunes que des seniors. Le taux d'emploi des 55-64 ans est parmi les plus bas du monde et se situe à 39 pour cent contre 48 pour cent pour l'UE-15 (Tableau 1 en annexe). Cela signifie que dans cette tranche d'âge, à peine plus d'une personne sur trois travaille et qu'après 60 ans 15 pour cent seulement des français sont encore en activité. L'âge médian de sortie du marché du travail demeure toujours fixé à 58 ans, en dépit de la réforme des retraites de 2003 et de la suppression des dispositifs publics de préretraite. On peut établir une corrélation entre, d'une part, la stratégie adoptée de rationner le travail des salariés seniors pour sauvegarder l'emploi, laquelle a fait consensus durant des décennies entre employeurs, salariés et Etat, et d'autre part, l'effondrement de l'activité aux âges élevés qui caractérise l'Europe continentale et tout particulièrement la France.

De même le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans est particulièrement bas en France en comparaison de son niveau dans le reste de l'Europe, il se monte à 30 pour cent contre 40 pour cent en moyenne pour l'Europe des 15. De plus, il s'est nettement dégradé depuis le début des années 80, en dépit de la multiplication des mesures ciblées en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Ces mauvais résultats peuvent être déchiffrés comme les effets pervers d'une gestion de l'emploi ayant poussé à l'extrême la segmentation par l'âge. En effet, les dispositifs politiques, telles que les mesures d'âge, ne représentent pas seulement des règles et des modes opératoires pour l'action publique. Ils constituent des réseaux de motifs, de justifications et de références qui modèlent les comportements de tous les acteurs du marché du travail. C'est le sens que nous avons donné à la notion de "*culture de l'âge*" définie comme un ensemble de valeurs et normes partagées sur les manières de problématiser la question de l'avance en âge et sur les droits et obligations attachés à l'âge. Les mesures d'âge ont encouragé le développement des stéréotypes sur l'âge au travail. Les quinquagénaires ont été réputés inemployables, car supposés peu

productifs, rétifs au changement et de surcroît coûteux en raison de leur ancienneté. Un raisonnement similaire a été bientôt appliqué aux jeunes, considérés également comme inexpérimentés et peu productifs et donc laissés aux marges du marché du travail, dans les statuts précaires d'une insertion professionnelle qui n'en finit pas d'advenir. Les mesures d'âge ont également joué comme "corridor d'action" (Mayntz et Scharpf 2001) pour les stratégies entrepreneuriales. Les entreprises ont opté pour la solution de facilité de la relégation précoce des salariés vieillissants. Elles se sont en conséquence dispensées de préparer le vieillissement inéluctable de leur main-d'œuvre en améliorant les conditions de travail, en réactualisant les compétences et en favorisant la mobilité afin de dynamiser les secondes parties de carrière. Elles n'ont pas davantage pensé aux modalités de transfert des savoirs entre générations, aux conditions d'accueil et aux perspectives de carrière offertes aux jeunes, qui permettraient de les fidéliser dans l'entreprise.

Ce processus en spirale a conduit à une exclusion des âges extrêmes du marché du travail, particulièrement accentuée en France. Corrélativement, l'effort productif du pays repose aujourd'hui presque entièrement sur la seule génération des 30-50 ans, laquelle subit une importante intensification du travail. On sait que cette intensification va à l'encontre d'une adaptation du travail à une main-d'œuvre vieillissante et est source d'une moindre capacité et aspiration à rester au travail (Volkoff et alii 2000).

Faute de réfléchir aux représentations de l'âge et aux cadres cognitifs qui inspirent l'action et constituent le réseau de motifs, de justifications et de références modelant les comportements des acteurs, les réformes risquent d'être inopérantes. Réviser le cadre institutionnel existant, changer les paramètres du système de retraite ou supprimer les préretraites ne permet pas de remettre en cause une *culture de la sortie précoce* solidement ancrée dans tous les esprits. Une telle stratégie n'est pas à la hauteur des enjeux. Elle revient à vouloir traiter les problèmes de demain avec les recettes et les instruments d'hier. Elle ne peut produire que des résultats décevants, sans commune mesure avec la mobilisation sans précédent de la main-d'œuvre qui est exigée pour relever le défi du vieillissement dans les pays d'Europe continentale. Rappelons que la prolongation de la vie active est le facteur le plus influent sur l'équilibre financier des systèmes de retraite en raison du double dividende qu'elle procure: accroissement du nombre de cotisants et réduction du nombre de pensionnés.

Remobiliser dans l'emploi jeunes et seniors ne peut être atteint par des aménagements à la marge des dispositifs institutionnels existants. En effet, maintenir les quinquagénaires sur le marché du travail suppose, d'une part, d'avoir entretenu auparavant leur employabilité et, d'autre part, d'avoir su créer des conditions de travail qui favorisent les capacités et les aspirations à demeurer en emploi. De même, attirer et retenir les jeunes sur le marché du travail suppose de concevoir de nouveaux parcours motivants. Dans les deux

cas, ce sont de nouvelles stratégies d'investissement social et d'activation, visant l'ensemble des âges et repensant la synergie des âges au travail, qui sont à même de relever ces nouveaux défis.

3. VERS UNE NOUVELLE SOLIDARITÉ ENTRE LES ÂGES ET LES GÉNÉRATIONS POUR L'EMPLOI ET LA RETRAITE

3.1. De la gestion par l'âge à la gestion de la diversité des âges

La gestion par l'âge des populations semble avoir atteint ses limites. Elle a perdu de sa pertinence dans le contexte de la nouvelle flexibilité temporelle du cours de la vie. La décomposition de l'agencement en trois temps du parcours des âges l'a rendu inopérante. Ce mode de gestion se révèle incapable de répondre aux nouveaux besoins en sécurité qui surgissent dans une société de mobilité et de flexibilité, au sein de laquelle s'est opérée une véritable révolution des temps sociaux. Pire, elle a engendré une spirale d'effets pervers. Elle a renforcé les barrières d'âge et les stéréotypes sur l'âge et a encouragé des logiques de discrimination par l'âge des populations. Il est grand temps d'inventer de nouveaux instruments pour une gestion rénovée des populations, adaptée à une société de la longévité et de la connaissance mondialisée. Au lieu de segmenter par l'âge, les nouveaux instruments devront être neutres sur le plan de l'âge et adopter la perspective du cycle de vie. Les nouveaux concepts qui prévalent sont dès lors celui de parcours ainsi que celui d'investissement social préventif.

L'exemple finlandais (Guillemard 2010) permet de mettre en évidence les modalités selon lesquelles peut se développer une nouvelle gestion de la diversité des âges. La gestion prévisionnelle des parcours et des compétences devient un élément clé de ces nouvelles politiques sociales du cycle de vie. Ces instruments innovants jouent déjà un rôle majeur au sein de l'Europe sociale. La formation tout au long de la vie est déjà une réalité pour l'ensemble des pays scandinaves et la Finlande tend aujourd'hui à rejoindre ce groupe.

Une autre politique importante du cycle de vie concerne l'aménagement des conditions de travail et la promotion du bien-être au travail. Il s'agit bien d'une politique neutre sur le plan de l'âge. Elle bénéficie à l'ensemble des âges et représente un instrument fondamental du nouveau management des âges dans une société de longévité. En effet, au sein de cette dernière il est essentiel de rendre le travail "soutenable" et de réduire l'usure par le travail si l'on veut prolonger la vie active. Ces nouvelles politiques de gestion du cycle de vie ont pour objectif de développer une plus grande maîtrise des flux et des trajectoires dans une société de vieillissement et de longévité. Elles appellent une gestion prévisionnelle des parcours pour tous les âges. Elles supposent d'inventer de nouvelles voies de mobilités plus horizontales que verticales.

Ainsi, les défis démographiques de la longévité et du vieillissement peuvent constituer une opportunité pour rompre avec les vieilles recettes de la segmentation par l'âge. Ils conduisent à inventer un autre mode de gestion des âges, plus en phase avec les nouveaux impératifs de la société de la connaissance, laquelle exige des salariés plus mobiles, plus autonomes et mieux formés tout au long de la vie.

3.2. Reconfigurer la protection sociale: de la couverture du risque à la sécurisation des trajectoires

L'avènement d'une temporalité flexible débouche sur de nouveaux profils de risques sur le cycle de vie. L'édifice actuel de la protection sociale, avec ses risques répertoriés de l'ère industrielle et ses droits sociaux correspondants n'est plus en mesure de couvrir ces risques nouveaux. L'enjeu est désormais d'inventer une nouvelle forme de sécurité capable de conférer une continuité à des trajectoires de vie maintenant individualisées et incertaines. Dans cette perspective, l'objectif central de la protection sociale ne peut plus être de se contenter de réparer les risques une fois survenus ou de garantir la stabilité des emplois par une socialisation des responsabilités comme c'était le cas pour l'Etat social de l'ère industrielle. Il devient de sécuriser les trajectoires en assurant les appuis nécessaires aux multiples mobilités et transitions qui émaillent désormais les parcours de vie (Guillemard 2008b).

C'est bien dans ce nouvel horizon que s'inscrivent les différentes propositions de reconfiguration de la protection sociale esquissées ces dernières années, qu'elles s'énoncent en termes "d'investissement social" (Esping-Andersen 1996), "de droits de tirage sociaux" (Supiot 1999), "d'une protection sociale à base de dotation de patrimoine (Asset-based welfare)", ou "de marchés du travail transitionnels" (Gazier 2003). Elles visent toutes à proposer une refonte des paradigmes à la base de la protection sociale de l'ère industrielle, afin de définir "une gestion optimale de l'incertain" (Ewald 1992). Les solutions esquissées tournent résolument le dos aux ajustements conjoncturels et réformes partielles de la protection sociale pour reconsidérer son architecture même.

Dès lors, l'indemnisation du risque ne constitue plus qu'une fonction parmi d'autres assumée par la protection sociale, laquelle doit aussi désormais soutenir et promouvoir l'autonomie des individus, en leur assurant de la continuité en dépit de la multiplication d'états changeants alternés d'activité et d'inactivité. Ainsi, le maintien de la capacité professionnelle des personnes, de leur employabilité, occupe une place centrale et doit donner lieu à de nouvelles garanties. C'est tout le sens du concept "d'investissement social" développé par Esping-Andersen. Cet auteur considère que l'objectif d'égalité des chances doit désormais se traduire prioritairement, non par le souci de dispositifs de maintien et de redistribution de revenu, mais par des moyens nouveaux. Ces derniers seraient destinés à garantir le

développement du capital humain et les droits d'accès à l'éducation et à la qualification tout au long de la vie. Ces garanties pourraient être renforcées, à un certain degré, sur les plus déficitaires.

Cette sécurisation des trajectoires à laquelle doit désormais s'attacher la protection sociale repose sur la construction d'un nouveau compromis salarial et implique la révision du contrat entre les générations. Le compromis salarial de l'ère industrielle échangeait la subordination du salarié contre sa sécurité. Désormais, il devrait faire place à un nouveau compromis, dans lequel le salarié - jeune ou senior -, dont on attend davantage de mobilité, d'autonomie et d'engagement, recevrait en échange de nouvelles garanties sur sa sécurité et ses perspectives de développement. Le contrat entre les générations pour la retraite de l'ère industrielle devrait également être repensé. Spécialiser les âges dans le travail ou l'inactivité n'est plus en phase avec la nouvelle flexibilité temporelle du cours de vie. Il convient donc de réviser les manières de répartir les temps de travail de formation et d'inactivité indemnisée sur le parcours de vie. Les parcours seront plus choisis et les temps d'inactivité indemnisée mieux répartis sur tous les âges. Cela devrait s'accompagner d'une stratégie globale préventive pour un vieillissement actif, visant à déspecialiser les âges et à inventer une nouvelle gestion de la diversité des âges. La retraite pourrait être plus tardive, mais en contrepartie elle serait plus choisie. En conséquence, un âge de la retraite standard imposé à tous n'est plus de mise. Le temps de travail allégé serait mieux réparti sur le cours de l'existence avec des possibilités élargies de périodes sabbatiques à tous les âges et des opportunités d'emploi à tout âge.

Ainsi, loin d'être une catastrophe fatale, les défis démographiques du vieillissement et de la longévité pourraient déboucher sur une Europe sociale plus généreuse et plus cohésive où régnerait une solidarité renouvelée entre les générations. Ces évolutions démographiques n'impliquent pas irrémédiablement des retraites plus tardives et moins généreuses et plus largement le démantèlement de notre Etat social assurantiel. Elles peuvent constituer une opportunité à saisir pour bâtir une société pour tous les âges, plus solidaire et plus attentive à la diversité. Certes, la voie pour y parvenir est exigeante et implique un fort volontarisme public. Mais les détours par l'étranger ont mis en évidence que les pays du Nord de l'Europe, qui ont relevé ce défi, sont aussi des économies innovantes, qui ont su s'inscrire dans la nouvelle économie de la connaissance, tout en modernisant leur modèle social par le développement d'un Etat social investisseur, s'attachant à soutenir et promouvoir l'autonomie et les capacités des individus tout au long de leur cycle de vie.

Références

- Esping-Andersen G., (1996) "Welfare States without work. The impasse of labour shedding and familialism in continental european social policy", in G. Esping-Andersen (ed), *Welfare States in transition: national adaptations in global economies*, Londres, Sage Publication. P 66-87
- Ewald F. (1992), "Responsabilité, solidarité, sécurité. La crise de la responsabilité en France à la fin du 20e siècle", *Risques*, 10, avril-juin, p. 9 24.
- Gazier B. (2003) *Tous "sublimes" vers un nouveau plein-emploi*, Flammarion
- Guillemard AM. (2005), Politiques publiques et cultures de l'âge. Une perspective internationale. *Politix*, vol 18 n°72, p. 79-98.
- Guillemard AM. (2008a), "Un cours de vie plus flexible, de nouveaux profils de risques, enjeux pour la protection sociale", in Guillemard (ed), *Où va la protection sociale?* Presses Universitaires de France, Paris, p. 25-48
- Guillemard AM. (2008b), Conclusion in Guillemard (ed), *Où va la protection sociale?* Paris, Presses Universitaires de France, p. 373-386
- Guillemard AM. (2010), *Les défis du vieillissement. Age, Emploi, Retraite. Perspectives internationales*. Paris, Armand Colin
- IGAS (2004) *Gestion des âges et politiques de l'emploi*. Rapport annuel de l'Inspection générale des affaires sociales, Paris, La documentation française.
- Kohli M. (1987), "Retirement and the Moral Economy: An Historical Interpretation of the German Case", in *Journal of Aging Studies*, 1-2, p. 125-144.
- Mayntz R., Scharpf F. W. (2001), "Institutionnalisme centré sur les acteurs", *Politix*, 14-55, p. 95-123.
- Mayer K., Schoepflin U. (1989), "The State and the life course", *Annual Review of Sociology*, XV, p. 187-209.
- O.C.D.E. (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.
- Percheron A. (1991), "Police et Gestion des Ages", in A. Percheron, R. Remond (dir.), *Age et Politique*, Economica, p. 111-139.
- Supiot A. (dir.) (1999), *Au-delà de l'emploi: Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, rapport pour la Commission des Communautés Européennes, Flammarion.
- Van de Velde C. (2007) la dépendance familiale des jeunes adultes en France. Traitement politique et enjeux normatifs in Paugam S. (ed) *Repenser la solidarité au XXIème siècle*.
- Volkoff S., Molinie A. F., Jolivet A. (2000), *Efficaces à tout Age? Vieillesse démographique et activités de travail*, Dossier du Centre d'Etudes de l'Emploi, 16, La Documentation française.

Annexe

Tableau 1. Evolution du taux d'emploi du groupe d'âge 55-64 ans, sur la période 1995-2009 pour l'ensemble de la population

Pays	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. en %
Allemagne	37,8	38,2	37,7	37,8	37,4	37,7	38,4	39,4	41,4	45,4	48,4	51,5	53,8	56,2	42,3
Belgique	23,3	22,0	22,5	24,7	25,0	25,2	25,8	28,1	30,1	31,8	32,0	34,4	34,5	35,3	48,1
Danemark	49,3	51,4	50,4	54,2	54,6	56,5	57,3	60,7	61,8	59,5	60,7	58,6	57,0	57,5	15,6
Espagne	32,1	34,0	35,3	34,9	36,8	39,1	39,7	40,8	41,0	43,1	44,1	44,6	45,6	44,1	42,1
Finlande	34,4	35,7	35,7	39,2	41,2	45,5	47,8	49,6	51,1	52,7	54,5	55,0	56,5	55,5	64,2
France	29,4	28,9	28,3	28,4	29,4	30,7	33,8	36,3	37,5	38,5	38,1	38,2	38,2	38,9	29,9
Italie	27,8	27,8	27,7	27,5	27,3	26,9	28,6	30,0	30,2	31,4	32,5	33,8	34,4	35,7	23,7
Pays-Bas	28,8	31,4	33,0	35,3	37,9	39,3	42,0	44,5	44,6	46,1	47,7	50,9	53,0	55,1	84,0
Portugal	45,5	46,8	50,2	50,7	51,3	50,7	51,9	51,7	50,1	50,5	50,1	50,9	50,8	49,7	11,6
Royaume-Uni	47,5	48,5	48,3	49,4	50,4	52,2	53,2	55,4	56,1	56,8	57,3	57,4	58,0	57,5	22,1
Suède	62,0	61,6	62,7	64,6	64,3	66,2	68,3	68,6	69,0	69,4	69,6	70,0	70,1	70	13,1
UE-15	35,8	36,4	36,4	37,0	37,5	38,4	39,8	41,5	42,3	44,2	45,3	46,5	47,4	48,0	32,4
Japon		64,2	63,8	63,4	62,8	62,0	61,6	62,1	63,0	63,9	64,7	66,1	66,3		3,3
Etats-Unis		57,2	57,7	57,7	57,8	58,6	59,5	59,9	59,9	60,8	61,8	61,8	62,1		8,6

Source: Eurostat-EFT

IMPLEMENTING LABOUR MARKET ACTIVATION IN AN INCREASINGLY UNSTABLE WORLD: THE COORDINATION CHALLENGE ¹⁾

Einar OVERBYE ²⁾

*Professor in Political Science at the Oslo University College,
specialising in International Social and Health Policy*

CONTENTS

1. Between solidarity and dynamic social security
2. Financing issues: How to coordinate contributions and avoid cost-shifting games
3. Coordinating and the question of coverage
4. A closer look at coordination challenges
5. Preview of the conclusions
6. Types of coordination
7. How important is coordination?

-
- 1) *The paper is a shortened version of a chapter co-authored with Rahel Strohmeier, Vappu Karjalainen and Jürgen StremLOW, to appear in Yuri Kazepov (ed): Rescaling social welfare policies in Europe. Aldershot: Ashgate 2010 (forthcoming). Thanks to Signy Vabo and Giuliano Bonoli for valuable inputs to earlier drafts.*
 - 2) *Einar Overbye has worked in social policy research since 1984. He is at present Professor in Political Science at the Oslo University College, specialising in International Social and Health Policy. Formerly, he was Senior Researcher at NOVA (the Norwegian Social Research Institute) in Oslo, Norway. He is on the editorial advisory board of the International Social Security Review, the International Journal of Social Welfare, Social Policy and Society, and on the editorial board of the Norwegian Journal of Welfare Research.*

ABSTRACT

Activation represents a strategy to make social security more dynamic. The idea is to make security arrangements into trampolines rather than safety nets. It is an attempt to make social security work with markets, rather than against markets.

Coordination of social security benefits and services becomes more important when labour market activation (return to work whenever possible) becomes a shared goal of all social security agencies. A shared goal means that agencies responsible for different benefits and services must ensure these benefits and services all contribute to enhance labour market activation.

The increased emphasis on how to handle coordination stems from an emergent movement in public administration, known under labels such as Joined-up-Government or Whole-of-Government. This movement is a reaction to problematic elements in the older New Public Management movement, including the risk that too simple performance measures lead to gaming, or that a narrow focus on prudent use only of an organization's own budget can intensify cost-shifting games between organizations.

1. BETWEEN SOLIDARITY AND DYNAMIC SOCIAL SECURITY

Social security secures people if various social risks should materialize; such as the risk of unemployment, illness, disability, work accident, surviving a provider, or becoming a single parent. Voluntary insurance arrangements often fail to provide security against such contingencies, due to adverse selection and interdependent risk problems. The state can avoid adverse selection and interdependent risk problems by making insurance mandatory for smaller or larger groups of its citizens. Because of the ability of the state to counter adverse selection and other market imperfection problems, most states have instituted social security systems for at least some of their inhabitants, despite the enormous cultural and political variety among the countries in the world.

Security, as all good things, comes at a cost. To ensure the long-run sustainability of security arrangements, it is important to make these costs as negligible as possible. Moral hazard is one of these costs. Being insured against various social risks may reduce the incentive to avoid situations where social risks become manifest. Moral hazard is a problem with regard to voluntary as well as mandatory security arrangements. (Incidentally, also the recent financial crisis can be perceived as resulting from a string of moral hazard-situations, where actors - such as mortgage sellers, banks and governments - could make risky decisions in the tacit knowledge that if their decisions led to an unsustainable economic outcome, someone else would pick up the bill.)

In today's dire economic situation, an urgent reform issue concerns how to limit moral hazard while none the less provide security. A major strategy has been to emphasize *labour market activation* of security claimants. Rather than to respond to a contingency with cash, security providers are increasingly responding by providing activation and related services to help claimants regain a foothold in the labour market. Activation represents a strategy to make social security more dynamic. The idea is to make security arrangements into trampolines rather than safety nets. It is certainly not an easy strategy to implement. But in today's dire economic climate the main reform alternative is to cut back on social provision to *force* people back to work, at whatever pay they can get. Before going for this harsh reform alternative, activation - which represents a softer way to achieve financial sustainability - should at least be tried first. Activation is an attempt to steer a middle course by providing security, but in a way that simultaneously stimulates a better utilization of the labour force capacity in a society. It is an attempt to make social security work with markets, rather than against markets. This paper accepts as given that activation is a strategy worth pursuing for making social security more dynamic. The strategy might certainly fail; but the alternative is worse.

In order to implement activation, a major hurdle is the coordination challenge. This is what the paper is about. Coordination of social security benefits and services becomes more important when labour market activation (return to work whenever possible) becomes a shared goal of all social security agencies. A shared goal means that agencies responsible for different benefits and services must ensure these benefits and services all contribute to enhance labor market activation. These includes problems of coordinating different types of social insurance, such as unemployment insurance schemes and disability insurance, problems of coordinating social insurance and social assistance, and problems of coordinating cash benefits with social, health and education services.

2. FINANCING ISSUES: HOW TO COORDINATE CONTRIBUTIONS AND AVOID COST-SHIFTING GAMES

Which agencies should be financially responsible for various social benefits and services? State, regional, and local governments are often financially responsible for different social insurance and social assistance benefits. How can one avoid that different agencies and government levels play cost-shifting games, to manage their own budgets at the expense of what is rational for society taken as a whole? Financial coordination has become increasingly difficult as each government agency, and government level, feels the financial squeeze and the accompanying temptation to offload costly clients to other agencies or government levels. Local governments often complain that central governments burden them with new tasks without a corresponding increase in resources; while central governments often suspect local governments to push small, vulnerable groups ("Trojan mice") in front of them to clamor for larger budgets, rather than to engage in the difficult and painful task of more prudent use of locally available resources.

3. COORDINATING AND THE QUESTION OF COVERAGE

The purpose of this paper is to investigate coordination problems when trying to make social security systems more dynamic. Data stems from a study of eight European countries (France, Poland, Italy, Spain, Sweden, Norway, Finland and Switzerland).¹⁾ These countries are not statistically representative of OECD countries as such, and far less of ISSA member countries. None the less, most countries will have some degree of "family resemblance" to one or two of the countries under study. Hence coordination challenges, and the strategies used to soften them, should be of relevance to more than these eight countries.

1) *The paper investigates coordination reforms in Europe between 1995 and 2008. The project was financed by National Research Councils or Ministries in the respective countries, and coordinated by the European Center for Social Welfare Policy and Research in Vienna. Data stem from country reports and vignettes carried out in the same period. When not otherwise stated, the data in this paper stems from this project.*

The eight countries that comprise this study maintain close to full social security coverage. In non-OECD countries coverage is often more limited, and some groups may not have social security coverage at all. However, also countries with limited coverage face coordination problems, since they usually operate several social insurance and assistance schemes, serving various (limited) population groups. Better coordination of social security systems to boost activation among "insider" groups can, at least in theory, free up resources that can be used to extend social security coverage to "outsider" groups - that is, to groups who have limited, or no, social security coverage. The size of "outsider" groups vary between countries, from less than 5 percent in most European countries to more than 80 percent of the population in some Asian and African countries.

4. A CLOSER LOOK AT COORDINATION CHALLENGES

Benefits and services without street-level coordination (*bottom-up* coordination) can be difficult to navigate for claimants. At the *intermediate* level of organization, coordination problems include the possibility that agencies not aware of the work of others may duplicate their efforts; the risk of cost-shifting games between agencies; and the existence of "grey area clientele" falling between the cracks of different agency responsibilities. At an even higher organizational level the issue of policy coordination - between Ministries of Labor, Health, and Social Affairs - also becomes increasingly important, as labor market activation emerges as a shared policy goal.

The increased emphasis on how to handle coordination stems from an emergent movement in public administration, known under labels such as joined-up-government or Whole-of-Government (Pollit 2003; Kavanagh & Richards 2001; Agranoff 2006; Bryson, Cosby & Stone 2006; Christensen & Laegreid 2007). This movement is a reaction to problematic elements in the older New Public Management movement, including the risk that too simple performance measures lead to gaming, or that a narrow focus on prudent use only of an organization's own budget can intensify cost-shifting games between organizations.

5. PREVIEW OF THE CONCLUSIONS

- 1) There is a converging tendency with regard to coordination *ideas*. There is a shared tendency to emphasize the desirability of horizontal coordination at state, regional, district and local levels. There is a shared tendency to emphasize local, regional, and national coordination with regard to implementation. And there is a shared tendency to engage in bottom-up coordination. But when it comes to implementing these ideas, the already existing institutional structures of different countries lead to different implementation patterns.

- 2) A segregated benefit and service structure (different occupational groups belonging to different social protection systems) goes together with many agencies involved in benefit and service delivery. A more "universal" benefit and service structure goes together with fewer agencies involved in benefit and service delivery. Hence there is a correspondence between types of *welfare regimes* (as depicted by Esping-Andersen, 1990) and the complexity of *welfare coordination*.
- 3) Governments hesitate to dictate coordination solutions from above until softer measures (information, deliberation, incentives) have been used - so as not to provoke resistance unnecessarily. And states differ as to the extent higher-level governments have power to dictate coordination solutions if softer measures do not work. France, Finland, Norway, Poland and Sweden are unitary states. This means that national governments can in principle dictate solutions to lower government levels. In Italy, Spain and in particular Switzerland central authority is weaker and regional governments stronger.
- 4) Countries where private or semi-private organizations are involved in planning and managing of benefits and services less often use coordination strategies such as mergers or redrawing the division of labor between organizations, compared to countries with fewer private or semi-private organizations, or where private organizations have a subordinate role (as subcontractors). This is so because private actors have more "veto power" over coordination strategies they do not like. The Nordic countries have fewer private or semi-private organizations interacting with public partners on an equal basis compared to continental European countries, and mergers or redrawing of organizational borders are less often used to soften coordination problems in continental European countries than in the Nordic countries.
- 5) Countries where municipalities are multi-purpose organizations emphasize intra-municipal coordination to a larger extent than countries where municipalities have fewer responsibilities. Again, this separates the Nordic from the Continental-European countries, with Poland as a borderline case. Polish municipalities have fairly large responsibilities in providing local social assistance and services, indicating that the newly established Polish intergovernmental system still vacillates between the middle-north (initially: Prussian) and the middle-south (initially: Napoleonic) way to fit local governments into an overall intergovernmental structure.
- 6) Coordination strategies are inspired both by NPM and WG ideas. New Public Management (NPM) ideas are influential everywhere, but they are translated differently into practice, depending on which institutional setting they are implemented in. The NPM slogan "empower middle managers" means different things depending on who are regarded as

"middle managers". In the Nordic countries, this slogan has empowered local governments as well as appointed leaders of public agencies to decide their organizational structure, including how to coordinate tasks with others. In Continental-European countries, it has mainly implied to empower appointed leaders of state or regional public agencies, including their local branches.

New Public Management recommends that middle and local level managers should be held responsible not by telling them in detail what to do, but through performance measures (so-called output management). Performance measures may boost agency performance, but they also open possibilities for *gaming*, that is: of manipulating success criteria to boost observed performance. Gaming can make coordination more difficult. To use the relationship between employment agencies and social assistance offices as an example (a shared coordination problem reported in most countries), one way an employment agency can boost its percentage of successfully activated clients is to deny entry to clients that have a low probability of success - including social assistance claimants. Thus being measured by the percentage of successfully activated clients may give employment agencies an incentive to discourage social assistance claimants to apply for activation, for example by making the application procedure unpleasant, or ensuring that activation budgets are not spent on activation services likely to be attractive for social assistance clients.

Ceteris paribus complex institutional structures (many agencies and government levels involved in delivering a wide range of benefits and services) create more scope for gaming and cost-shifting than simple institutional structures. Adaption of NPM techniques may thus create more unintended side-effects when implemented in a complex and overlapping institutional structure with many benefits and services, compared to a simple structure with few, broad-based ("universal") benefits and services. Thus continental-European countries seem to have an even tougher task coordinating their social protection systems than the institutionally somewhat simpler Nordic countries.

Shared performance criteria (including sharing the claimant base when reporting) is one Whole-of-Government (WG) strategy to combat gaming. Joint financing and even merging (the ultimate top-down coordination measure) may also be WG coordination solutions. However WG is also implemented differently, depending on the set-up of the initial institutional structure. The WG slogan "enhance coordination" has boosted both mergers, redrawing of organizational borders and proliferation of coordination agencies in the Nordic countries, but mainly the proliferation of coordination agencies in Continental European countries. As an example, fear of gaming was behind a dramatic Norwegian merger of the National Employment Agency and the National Social Security agency. Although not empirically documented, there was worry that local Social Security agencies avoided

awarding "too many" long-term social security benefits by instead passing "too many" claimants over to local employment agencies, who in their turn boosted their success rate (the number of claimants successfully activated) by discouraging "too many" of these from actually seeking activation - resulting in a grey area clientele being passed back and forth.

6. TYPES OF COORDINATION

Coordination takes place with regard to many organizational activities, from the high level of establishing policy goals to the low level of actually delivering something to those who want help and support. In between the high issues of policy goals and the low issues of actual delivery lies a gamut of coordination issues concerning how policy goals are implemented in political, administrative and financial structures. Then there is *horizontal* coordination (between organizations working side by side) and *vertical* coordination (all the way from the lofty goal coordination process taking place at the European level downwards). Combine the two and you get *multi-level* coordination challenges.

Coordination within municipalities can be more or less constrained by rules and regulations from national governments. In Sweden, Finland, Norway and Switzerland local governments have been given increased scope to decide their municipal structure, and hence how to organize the tasks they are responsible for, e.g. if they want to establish a special social assistance office or instead organize social assistance as part of other municipal agencies. This also includes increased autonomy to decide if and how they want to coordinate welfare activities with other municipalities, or private actors. Increased freedom does not necessarily mean that municipalities solve coordination problems better than before, but it implies that they to a less extent can blame higher authorities if their organizational structure, including intra-municipal coordination, seems maladaptive. A similar empower-local-leaders trend can be spotted within public agencies. For example in France the appointed leaderships in many state and regional welfare agencies have been given increased scope to decide internal coordination of tasks. When the leaderships in state agencies are given a larger scope to decide the internal structure and the financing mechanisms of their regional and local branches, they are freer to solve internal coordination problems within their agencies.

More scope for intra-organisational coordination often goes hand in hand with increased local autonomy to negotiate inter-municipal, inter-agency as well as public-private coordination. Increased scope for local decision-making thus enables more bottom-up coordination.

One can distinguish three types of coordination strategies *between* organizations: 1) mergers (most dramatic), 2) separate coordination agencies and/or shared leadership and/or common interfaces (less dramatic), and 3) liaison officers, institutionalized teams or informal coordination strategies

(least dramatic). Some are fixed or permanent coordination structures based on legislation, others are "floating", even ad-hoc coordination structures.

a) Coordination through mergers

Mergers transform all coordination questions to intra-organizational coordination questions. This does not in itself solve coordination problems: turf wars are often just as intense within agencies as between agencies. But mergers create a simpler institutional environment for handling coordination problems. Merging creates one set of leaders instead of two (or several), one financial structure, and one administrative structure. Thus it provides an institutional setting where leaders can more easily create a coordinated financial and administrative structure, if they so wish.

Merging municipalities has been attempted in Sweden, Norway, Switzerland and France. Larger municipalities imply larger local labor markets (which is relevant if municipalities are responsible for activation). It also allows the municipality to finance a larger and more specialized group of care personnel (important if municipalities are engaged in social service production and delivery). And it may lead to larger economic resources (if municipalities can collect their own taxes).

Merging government agencies to reduce inter-agency coordination problems has rarely been used. The main exception is Norway, which merged the national employment agency and the national social security agency in 2006, including regional and local offices. Mergers of Ministries are more common. Norway, Spain and Poland have merged the Ministries for Employment and Social Affairs, and Finland has merged the Ministries for Labour and Industry. These high-level mergers may provide better high-level coordination of employment policies and social security policies.

Merging public and private agencies is even less often used. It is controversial for a state to force private agencies to become public (nationalisation). Private leaders have more "veto power" to withstand such mergers than leaders in public agencies, the latter after all being public employees. Incidentally, this may be part of the reason why only Norway has merged an employment agency and a social security agency. Rather uniquely in Norway, these agencies are fully public bodies. Furthermore, there are only two of them. In other countries there are often several such agencies, serving different occupational groups. Besides, European employment agencies and/or social security agencies are often quasi-public, where representatives of trade unions and/or employers have some formal decision-making power. This creates a larger number of "veto points" for those who resist mergers.

b) Separate coordination organisations, joint interfaces and shared leadership

Integrated government can also imply to establish coordination agencies that operate alongside "proper" agencies. Coordination agencies can be higher level (coordination of policies or budgets), medium level (coordinating regional administration and delivery systems) as well as street level (coordination of actual benefit and service delivery).

The French Public Employment Service (PES) illustrates the use of coordination agencies. PES is not a single organisation, but represents a consortium of public organizations coordinating their respective policies and instruments. Thus PES is not a separate agency, but is itself an arena of cooperation between three core institutions responsible for implementing employment policies at the national (SPEN), regional (SPER), departmental (SPED) and local (SPEL) levels, including their central and locally based branch offices.

In Italy, Switzerland and Spain regions and municipalities interact in vertical and horizontal relationships with various stakeholders. Regional employment authorities have been made responsible for planning and programming regional and local employment and activation measures. In Poland a Joint Commission of the Government and territorial Government has been established to provide higher-level coordination of several sub-national levels. Coordination arrangements between state, regional (*voivodship*), lower regional (*poviat*) and local governments (*gminas*) are less developed. There are also examples of *shared leadership* arrangements. In Norway leaders in the newly merged national employment-and-social-security agency and local government leaders have been compelled by the state to negotiate formal cooperation agreements. The local leader of the state agency and the local leader of the municipal social assistance agency must form a joint leadership team. Shared leadership may lead to better coordination, but if mutual good will should break down, and shared leadership agreements do not contain a clause specifying who is ultimately in charge, the result can also be coordination deadlock. This illustrates the importance of really establishing shared policy aims between agencies.

Setting up higher-level coordination agencies does not necessarily improve policy coordination. To be effective higher-level coordination agencies must be in some kind of commanding position vis-à-vis the other organisations to be heard. If a coordination agency does not control any resources of interest to the other organisations, or at least has institutionalized, privileged access to the leaders, coordination agencies may end up as a free floating group of planners, who are politely listened to but not necessarily heeded in the day-to-day work of the "proper" agencies.

Lower-level coordination is of particular interest to clients, as this concerns how to present an easy-to-grasp interface to those who apply for help. One-stop shops, such as first-line job-centers, are often manned by "generalists"

whose job it is to guide new entrants further on to more specialized agencies. A problem in one-stop shops is that "generalists" are usually awarded less status in organizational hierarchies than those who possess specialized, professional knowledge. Generalists may feel they are regarded as lightweights by colleagues in "proper" agencies, leading to recruitment problems and high turnover in first-line coordination agencies.

c) Liaison officers, team meetings and informal coordination strategies

Liaison officers are employees within each organisation with a special responsibility for maintaining open information channels to related organisations. Institutionalised *team meetings* where street-level administrators and professionals jointly responsible for a specific client meet with or without him/her to ensure coordinated help (case management) is a related strategy. Yet another strategy is *physical localisation* of all relevant agencies in the same spot, or at least close to each other. Such "soft" strategies are used in all countries. But "soft" coordination tasks may be left out if no-one has explicit responsibility for them. For example, an Italian respondent reported that Italy is fairly close to a de facto system of let-the-claimant-do-the-coordination. This means that the claimant must gather information about relevant agencies him/herself, or use family or friends to gather information. Street-level personnel (such as social workers) may take the coordination role of a "system guide". But if this is not an integrated part of their job, there is no guarantee they will perform this task - in particular if such tasks are not among those that are performance measured.

d) Public-private coordination

Private agencies sometimes engage a public agency (or a local government) on equal terms, i.e. as a partner. Structures of public-private partnerships range from legally binding contracts to non-binding contracts, agreements, or recommendations to cooperate. Cooperation with private or semi-private organisations is often done to create a more flexible welfare service and delivery structure. But if coordination deadlocks should arise, it may be particularly hard to cut coordination gordian knots. The state in democratic societies maintains less control over private organizations than over public agencies, hence the state has limited ability to dictate coordination solutions in case of deadlock with private organizations.

Private agencies can also be hired as subcontractors. Activation services are often provided this way, and not by public agencies themselves. This is often done to boost competition as regards providing welfare goods and services. Sufficient tendering competence on behalf of public agencies becomes important if private actors are hired as subcontractors; while sufficient negotiating competence becomes important if private actors are engaged as equal partners.

In Norway and Sweden, private actors are usually brought on only as subcontractors. In Italy, coordination is often based on long-standing cooperative relationships with private actors (usually non-profit) rather than contractual arrangements.

7. MULTI-LEVEL COORDINATION

Coordination between public organizations with headquarters at different territorial levels (vertical coordination) is a challenging task. Governments at different levels do not necessarily agree how the work of their various local offices should be coordinated (if at all). To give an example: all countries report problems of coordinating employment agencies (a state or regional responsibility in most countries) and social assistance (a municipal responsibility in most countries). One problem concerns the question who should control activation resources. Activation services are traditionally provided by employment agencies. But if social assistance claimants are also included in the group eligible for activation services, conflicts may arise as to which organization should be in charge of activation services. Employment agencies can argue that they (usually) cover larger local labor markets than municipalities, and/or that they already have expertise in this work through being responsible for activation of the regular unemployed. Municipalities may counter that they have a stronger interest in getting social assistance claimants off the rolls (at least in countries where municipalities are financially responsible for providing social assistance), and/or that activation services can then be integrated with other municipal social service provisions. More generally, conflicts over resources often arise where organizations under the auspices of different government levels are encouraged to coordinate their efforts with regard to some shared goal, while at the same time are each being held responsible for managing their own budget as prudent as possible.

Coordination becomes even more demanding when vertical coordination is combined with horizontal coordination. The French public employment service (PES) described above is an example of a multi-level, multi-organizational set-up. However, although a tendency towards multi-level organizational complexity can be detected in all countries, there are wide country differences. The Nordic countries have fewer organizational actors and simpler webs of organizations compared to Continental-European countries. Also, organizational mergers reduce the number of actors and may create a simpler multi-level organizational structure.

To give local governments more scope for intra-municipal coordination makes particular sense if municipalities are multi-purpose agencies rather than single (or few) purpose agencies. In Sweden, Norway and Finland municipalities are indeed multi-purpose agencies. This coincides with the fact that local governments in the Nordic countries have been given large scope

for intra-municipal coordination. In countries where municipalities have fewer tasks (such as France) this is less urgent, and instead more focus is on inter-organizational cooperation between local (deconcentrated) state agencies. France also displays a larger number of agencies overall, which reflects a more category-based (segregated) benefit and service system. Since municipalities are traditionally less important in the French government tradition than in the Nordic tradition, while regions are traditionally weak in the Nordic countries but rather stronger in France, the same decentralization tendency that has strengthened municipalities in the Nordic countries has strengthened the Départments (lower regional authorities) in France.

Spain and Italy are moving in a Swiss direction in the sense that the upper regional level is becoming steadily more important. In Spain autonomous regional governments play an increasingly important coordination role with regard to (un)employment benefits and services. Italian public employment agencies are operationally managed by the Provinces (the lower regional level, corresponding to the French Départments). But while these agencies are under state control in France they are under regional control in Italy. The implementation of Italian social policy varies, due to territorial segmentation of the institutional setting. Northern Italian Regions rely mainly on what Gaetano and Strom (2003) label *managerial* regulation and coordination (through contracts or bureaucratic norms); or *pluralist* regulation and coordination (through formal interest mediation). In Central Italy, *corporative* practices are important (bargaining between public and private actors, including the social partners). While in Southern Italy, *patronage* (give-and-take particularistic relationship) or *populist* (relationship consensus-building) practices matter for how welfare systems are managed and coordinated (Kazepov and Genova 2005).

The central-regional-local power structure of Poland resembles France, where the three lower levels are subordinate (only) to the national level. But Poland is yet without a similar extensive web of formalized cooperation and coordination agencies as France. The co-ordination gap may be in the process of being spontaneously bridged by emerging co-ordination institutions, which usually exhibit corporatist features (i.e. trade union and employer's organizations are represented). This illustrates that the main characteristic of Poland is that new institutions have yet to be consolidated, implying that new ideas to a lesser extent are channeled within already well-established institutional structures.

8. HOW IMPORTANT IS COORDINATION?

Time and resources allocated to coordination is not necessarily a healthy sign, since coordination certainly does take time away from other tasks. If employees (and/or special coordination personnel) spend a lot of their working hours in meetings, on the phone and with emails to ensure high

quality case work and efficient use of resources, it can indicate a less-than-optimal division of labour between the organisations involved. If this is the situation, a more efficient coordination strategy could be to *redraw the borders between organisations* to create less overlap in their responsibilities. Less overlap reduces the time needed for inter-organisational coordination, and frees time to be used for service provision.

There is also a flip side to this argument. Few coordination problems, including few resources spend on coordination, does not necessarily imply that division of labor problems have been solved. It may also imply that there is precious little labor to coordinate in the first place. Countries differ with regard to the level of benefits and services they provide. Coordination challenges obviously do not appear in the organizational structure if there are few benefits and services to coordinate.

Finally, not everyone would agree that inter-organisational coordination is a problem that a government should "solve". An alternative coordination strategy could be to establish some kind of market for in-kind benefits and services, and rely on the invisible hand to eliminate overlaps and lacunae (claimants not being served by anyone). Organizations that overlap could be allowed to compete till the least efficient go bust. Hard-to-activate long-term unemployed clients, including social assistance claimants, could be empowered with sufficient money or vouchers to attract service providers. Markets or quasi-markets are an alternative coordination strategy in particular with regard to street-level coordination of benefit and service delivery (le Grand 2005). However, information asymmetries and other market imperfections make it a challenging task to establish well-functioning markets in these policy areas. If such problems persist, coordination challenges cannot be left to the market, but must be dealt with through more explicit coordination strategies. And higher-level coordination (policy coordination) will always remain an area where politics is what matters.

Can one in conclusion say that some coordination strategies are better than others? Alas no. The paper illustrates the toolbox of coordination strategies, and has hopefully extended the reader's awareness of different strategies. But since state structures as well as social security structures differ the choice of coordination strategy, or combination of strategies, that ensures better benefit and service coordination in any particular region or country will depend on local circumstances. Plus on the skills of those advocating better coordination to navigate the institutional power structure they have chosen to live and operate within.

References

- Andersen J G /Clausen. J., van Oorshot, W./Halvorsen, K. (2002) *Europe's new state of welfare*. Bristol: Policy Press.
- Agranoff, R/McGuire, M. (2001) Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3) 295-326.
- Agranoff, R./McGuire, M. (2003) *Collaborate public management: New strategies for local governments*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Borras, S./Jacobson, K. (2004) 'The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU'. *Journal of European Public Policy*, 185-208.
- De Bruijn, H./ Hufen, H. A. M. (1998) 'The traditional approach to policy instruments', in Peters, G./van Nispen, F. (eds): *Public policy instruments*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bryson, J., M./Crosby B./C. & Middleton Stone, M. (December 2006) 'The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature', *Public Administration Review*, Special Issue, 44-55.
- Bundesamt für Sozialversicherung (ed.) (2009) *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zur Invalidität und Behinderung (FoP-IV). Beiträge zur Sozialen Sicherheit*. Bern: Bundespublikationen.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (ed.) (2007) *Spitex-Statistik 2006*, Bern.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (ed.) (2009) *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2007. Nationale Resultate*. Neuchâtel.
- Castles, F. (2004) *The future of the welfare state*, Oxford: Oxford University Press
- Christensen T./Laegreid, P. (2007) 'The whole-of-government approach to public sector reform', in: *Public Administration Review Vol 67 (6)*, 1059-1066.
- Daly, M./Lewis, J. (1998) 'Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring', in: Lewis, J. (ed.): *Gender, Social care and Welfare State Restructuring in Europe*, London: Ashgate, 1-24.
- Duit, A. & Galaz, V. (2008) 'Governance and complexity - Emerging issues for governance Theory', in: *Governance* 21 (3): 311-335.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Goldsmith, M. (1996) 'Normative theories of local government: A European comparison', in: King, D./Stoker,G. (eds): *Rethinking local democracy*. Basingstoke: MacMillian Press.

- Hesse, J./Sharpe, J. (1991) 'Local government in international perspective: Some comparative observations', in: Hesse, J./Sharpe, J. (eds): *Local governments and urban affairs in international perspective*. Baden-Baden: Nomos.
- Hooghe, L./Marks, G. (2003) Unravelling the central state, but how? Types of multilevel governance. *American Political Science Review* 2 (97): 233-243.
- John P. (2001) *Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kavangh, D./ Richards, D. (2001) 'Departmentalism and joined-up government', in: *Parliamentary Affairs* Vol 54 (1): 1-18.
- Kazepov, Y. (ed) (2010). *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Kazepov, Y./Barberis, E. (2005) Policies preventing the risk of exclusion of families with difficulties in Italy. *Peer Review in the field of social inclusion policies*. Brussels: European Commission.
- Kazepov, Y./Genova, A. (2005) From government fragmentation to local government welfare reforms and lost opportunities in Italy. In: henman,P./ Fenger,M: (eds): *Administering welfare reform: International transformations in welfare governance*. Bristol: Policy Press.
- Ladner, A./; Arn, D./Friedrich, U./Steiner, R./; Wichteremann, J. (2000) *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- Le Grand, J. (2007) *The other invisible hand*. Princeton: Princeton University Press.
- Minogue M. (1998). 'Changing the state: Concepts and practice in the reform of the public sector', in: Minogue, M. et al (eds): *Beyond the New Public Management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD (1999) *The local dimension of welfare to work*. Paris: OECD.
- Peters, G. (1998) 'Managing horizontal government: The politics of co-ordination', in: *Public Administration Review* Vol 76, 295-311.
- Pierson, P. (2000) 'Increasing returns, path dependence, and the study of politics', in:
American Political Science Review 94 (2): 251-267.
- Ranci, C. (2002) 'The Mixed Economy of Social Care in Europe', in: *Dilemmas of the welfare mix. The new structure of welfare in an era of privatization*. New York: Kluwer, 25-45
- Rhodes, R. A. W. (1996) 'The new governance: Governing without government', in: *Political Studies* XLIV, 652-667.

Rodriguez-Pose, A./Gill, N. (2003) 'The global trend towards devolution and its implications. In: *Environment and Planning C-Government and Policy* Vol 21(3), 333-351.

Ryan, C./ Walsh, P. (2004) 'Collaboration of public sector agencies: reporting and accountability challenges', in: *The International Journal of Public Sector Management* 17 (7): 621-631.

Sommerville P./ Haines, N. (2008) 'Prospects for local co-governance', in *Local Government Studies* 34 (1): 61-70.

Sørensen E./Torfing, J. (eds.) (2007) *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave McMillan.

TABLE DES MATIÈRES

**CONFÉRENCE INTERNATIONALE D'ANALYSE ET DE RECHERCHE
EN SÉCURITÉ SOCIALE /
INTERNATIONAL POLICY AND RESEARCH CONFERENCE
ON SOCIAL SECURITY**

Préambule	3
Foreword	5
Tendances émergentes dans un monde instable: nouveaux défis et opportunités pour la sécurité sociale	
Secrétariat général de l'AISS	7
Emerging trends in times of instability: New challenges and opportunities for social security	
ISSA General Secretariat	19
Conceptualising social security and income redistribution	
Ravi KANBUR	31
Faire face aux défis démographiques: une nouvelle gestion des âges dans une société de longévité	
Anne-Marie GUILLEMARD	43
Implementing labour market activation in an increasingly unstable world: The coordination challenge	
Einar OVERBYE	57