

THE ROLE OF SOCIAL POLICY
IN EUROPEAN INTEGRATION

Address

by

M. Levi Sandri

Member of the EEC Commission

to the General Meeting of the
Belgian Association for Social Progress

10 February 1964

---ooOoo---

Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen,

When the achievements of the EEC are discussed questions are often asked and doubts are raised as to the results obtained in the social field and the Community's action in favour of workers. We hear it said - and not only by ill-disposed persons or outright opponents - that although European integration has certainly brought great advantages to the economy of the Member States, although production and income have increased considerably, the benefits of this expansion have not been fairly shared among those who contributed to it. The influence of the measures which EEC adopts or may adopt is preponderantly if not exclusively in the economic field: action on the social plane is limited, hesitant, having none of the drive which is a feature of agricultural policy, competition policy or the lowering of customs duties. In this last sector - tariff reduction - the Treaty has been applied ahead of schedule. In the social field on the other hand, not only has there been no speed-up, but the only time-limit provided for in the Treaty, the expiry of the first stage of the transition period as the deadline for equal pay for men and women, has been extended for three years by agreement between all the Governments.

What truth is there in all these assertions? It is with the object of answering this question which I hear more and more often that I have accepted with much pleasure the invitation to speak at this General Meeting of your Association on the role of social policy in European integration.

It seems to me that this is a very appropriate gathering for a talk of this kind, in view of your keen interest in social problems and in European problems as evidenced by the long years of activity of your association and its contribution to social progress in your country under the leadership of the men of high quality - among them my distinguished colleague and friend Minister Jean Rey - who have successively presided over it.

I would therefore like to express my hearty thanks to you all and to your eminent chairman, Minister Jacques Basyn, to whom I am grateful for his kind words of introduction.

It is certain that in all modern states, at least in those of the free world, the social aspect now conditions politics and economics. There is no government programme which does not more or less place the accent on tasks of a social nature, and no political party whose programme does not include social aims. These aims are no longer the monopoly of the so-called left-wing parties. In my country a party which is at the extreme right of the political spectrum and is commonly dubbed neo-fascist even uses the adjective "social" in its name.

The truth is that the achievement of social objectives must be considered today as a means of giving form and substance to the principles of freedom and equality enunciated by constitutions. Citizens must not only be equal before the law but must also have an equal start as regards the basic minimum requirements of existence. And freedom must also be safeguarded by protection vis-à-vis these minimum requirements, otherwise as often pointed out it could amount to no more than freedom to die of hunger. The most recent constitutions have stressed this need to get beyond the purely formal concept of democracy. If I may be permitted to refer again to my own country, I would like to recall that the Italian constitution precisely stipulates that one duty of the Republic is "to remove obstacles of an economic or social nature which, by materially restricting the freedom and equality of citizens, impede the complete development of the human personality and the effective participation of all workers in the political, economic and social organization of the country".

The role of social policy in a modern state is therefore clear. It is not an appendage and corollary to economic policy nor does it mean benevolent and paternalist activities on behalf of the poor and needy. It is a course of action involving the realization of the supreme aims of the state and the orderly process of social life in well-being and progress.

o
o o

The role of social policy in the process of European integration cannot, mutatis mutandis, be any different or be situated on a different plane.

First of all it should be pointed out that the whole European edifice stemming from the Paris and Rome Treaties rests on principles of social justice. In this connection it will suffice to recall the statements and provisions in these Treaties which emphasize the resolve of the six countries to achieve improved living and working conditions for their peoples and to ensure social as well as economic progress, particularly by narrowing gaps between different regions and reducing the leeway of the less favoured.

Secondly, it should not be forgotten that European integration does not mean a simple customs union or a more complex economic union. We know that the Common Market is not an end in itself. It is only the basis and the prior condition for a deeper and closer integration of the European peoples, which must go beyond the economic sphere and embrace the cultural, defence and external relations sectors, that is to say those which are usually regarded as more strictly political.

Economic integration is one prerequisite for this subsequent integration - a necessary but not a sufficient condition. If the aim is really to build that vaster and deeper Community between peoples who were for so long divided by bloody combat (these are the words used by Robert Schuman on 9 May 1950 when he presented the plan which bears his name), that is to say if we really wish to build a United States of Europe it is not sufficient to ensure stability, expansion, balanced trade and fair competition. Above all, the European peoples must also accept and will this union, and recognize it as the best means of political and social organization. In other words the European ideal must not be the monopoly of limited circles of initiates and specialists but the common patrimony of our generation and of our peoples. For this purpose a social policy geared to advances in production and ensuring on the Community level as well as the national level a fair sharing of the wealth and profits produced is a sine qua non.

The European Community must be a genuine instrument of social justice and must be seen to be such by the working masses, who form the great majority of our population. These people will then be led more and

more to identify their needs and their hopes for work and justice with the progress of European integration. If we are capable of achieving this objective we will have laid the most solid foundations for the building of United Europe.

o

o

o

What I have said here dispenses me, I hope, from spending any time refuting the opinion voiced on several occasions that the European Community's social policy is simply a means of eliminating what is called distortion of competition. On the contrary I would like to say - however paradoxical this may sound - that a social policy can create and, in fact, as the history of social legislation in our countries shows, has often created real or apparent distortions in competition. Such distortions have been rapidly remedied thanks to modern and more rational organization of production.

The Treaties which set up the European Communities (and I am thinking more particularly of the Treaty of Rome establishing the EEC) therefore provided for a social policy. The social effects of European integration cannot simply come about semi-automatically through the application of the Treaty in the various sectors (customs, agriculture, transport, etc.). They must be stimulated and encouraged by setting up special bodies to conduct the Community's social policy. Thus the Rome Treaty has laid down rules for the free movement of wage-earners and the right of establishment for self-employed persons, so that workers in the six countries may be on the same legal footing in relation to the employment available, foreshadowing a common citizenship. In order to facilitate geographical and occupational mobility, the Treaty established the European Social Fund and provided for a common vocational training policy. It also laid down that there should be close co-operation between the Member States on all questions of a social nature in order to promote harmonization of social systems. Finally, it gave special emphasis to the social aspects of certain common policies, particularly in the agricultural and transport sectors. And I will not dwell on other special provisions, such as the one concerning equal pay for men and women, the importance of which should not, however, be underestimated.

o

If we examine the nature of these bodies and instruments of policy in the light of what we have seen to be the proper objective of a Community social policy, we must express a certain reserve as to the adequacy of the means to the end. In fact the Treaty does not provide for a common employment policy or a common social security policy. It does provide for a common vocational training policy, but says that only the general principles of this must be laid down, so that some people have even doubted - wrongly - whether they were binding. There must be close co-operation between the Member States in the whole matter of "leveling upwards" living and working conditions, but such co-operation can only produce documents which have no binding force on the States. Distortions of competition can be eliminated by means of directives or decisions, that is to say instruments with force of law, but social distortions may only be the subject of studies, consultations or opinions.

It cannot be denied that the authors of the Treaty have been over-cautious here. The majority of the Member States had perhaps no special interest in committing themselves on these matters. I would say that they had no immediate interest. But if the Treaty-makers had given greater weight to the political implications they hoped to see in the new undertaking and, let us say it, if they had assessed more accurately the repercussions of economic integration and the common policies, they would doubtless have attached more importance to social problems. I mean that they would have been less cautious, even though we must admit that the diversity of rules, organizations and systems existing in the six countries, (and which are due to different traditions and situations as well as to many motives of a national order which it would be a grave error to neglect) certainly makes Community action in this field more difficult.

o

o

o

What I have described briefly is in any case the policy provided for by the Treaty. This policy has to be implemented by the Community institutions - Council and Commission, Parliament and Economic and Social Committee - according to their respective spheres of competence. But it is also the responsibility of the Member States, not only in carrying out Community regulations, for instance in the matter of free movement, or

in applying the common occupational training policy, but also, and more especially, in translating into practice the collaboration between the states and the Commission over the whole social field stipulated by Article 118 of the Treaty as one means of "levelling upwards" living and working conditions. This is a strict obligation and the fact that such action can, as I said a while ago, only lead to opinions and recommendations does not mean that the Member States can decline to co-operate. It simply means that the Treaty did not go as far as it should have done in view of the foundations on which it rests. The Treaty made co-operation compulsory but left it to the political responsibility of the Governments whether they should agree to the results or not.

o

o

o

So far I have spoken of Community institutions and of governments, but there are other bodies which have their rightful place in the social sphere and must bear responsibility in the implementation of a social policy.

I refer to the employers' associations and workers' unions. I do not think that it is possible in any EEC country, or for that matter in any modern and free state, to imagine a social policy divorced from these associations and unions. The same is obviously true on the European plane and with regard to the Community social policy. Moreover some of the trade unions and employers' associations have already adapted themselves to the dimensions of the Six. European secretariats and liaison offices have been established to bring together the organizations in the Member States in a spirit of sincere co-operation with the Community institutions. This is a first step towards the establishment of true European organizations. Representatives of the various branches of industry drawn from the national organizations have been invited to join such Community bodies as the Economic and Social Committee, the Consultative Committee for Free Movement, the Committee of the Social Fund, the Vocational Training Committee. Joint committees have been set up on a more or less permanent basis: those for agriculture are particularly important.

o

Let us now look into the question I raised in my opening remarks. Is our social policy lagging behind and if so how far?

It is evident from what I have said that there are two aspects to the question. We must indeed distinguish between action provided for and authorized by the Treaty and action which is dictated by the concept which we ourselves have formed of Community social policy.

As regards the first aspect, the programme laid down by the Treaty, we can say that free movement of persons is now largely a reality. The first regulation on the free movement of workers has been in force since 1961. A further regulation which will liberalize manpower movements more widely was approved by the Council three days ago. Co-ordination of the social security systems applicable to workers transferring from one Member State to another has been achieved by numerous regulations issued between 1959 and 1963. Problems of housing these workers and their families and providing for their social welfare have been given thorough study and recommendations have been made to the Governments. The general programme to introduce freedom of establishment has been approved and is now gradually being applied.

The Social Fund has begun operations and has contributed a total of about 20 million units of account (roughly Bfrs. 1 000 million) to the financing of retraining or resettlement for more than 263 000 workers.

Last year a Council decision laid down the general principles of the common vocational training policy. The Member States and the Community are now acting on the basis of this decision. Such action is highly important in view of the serious labour shortages in certain Member States, where there is a very large number of unfilled vacancies (more than 600 000) largely due to the scarcity of skilled men.

Action in pursuance of Article 118 of the Treaty to further social harmonization by "levelling upwards" working and living conditions has assumed very varied forms. European conferences have been held (on social problems in agriculture, on social security and on problems stemming from the different forms of technical progress). Round tables to examine social aspects of the common transport policy and seminars on low-cost housing have also been held. Action is also carried on through bipartite or

tripartite working parties which deal in particular with working hours, health and safety, employment of women and young people, collective bargaining and social security. In addition to numerous studies already published, certain recommendations on the adoption of a European list of occupational diseases, the establishment of medical services in enterprises, and on social services for migrant workers and their families provide concrete evidence of this activity. We may also mention the steps taken to introduce equal pay for men and women, which, according to the time-table set by the Council, is to be generally established by 31 December 1964.

Attention should finally be drawn to a detailed programme to introduce a social policy in agriculture drawn up last year by the Commission and to be implemented gradually in step with the common agricultural policy.

As regards transport, directives have been drawn up to harmonize certain provisions of a social nature.

o

o

o

A few figures will illustrate the results achieved in the social field during this first period of European integration. In 1958, when the process of integration began, the numbers employed in the Community were fewer than 69 million (to be exact 68 941 000) and unsatisfied applications for employment about 2 740 000. At the end of 1962, employment had risen to more than 71.5 million (71 530 000) and unsatisfied applications were down to about 1.5 million. Of this figure less than a million (955 280) represented unemployed. During the same period, 1 721 000 workers left agriculture for industry or the services sector, thus helping to reduce underemployment.

Again during the same period, the working week was shortened in all the countries; nevertheless there have been substantial wage increases, large enough in fact to cause concern for the stability of expansion. Social benefits have also improved.

o

o

o

We can therefore say with confidence that as regards action in the social field as provided for by the Treaty progress has been made.

A good deal of this progress is perhaps not apparent: the gradual abolition of discrimination between nationals and workers from other Member States makes less impression on the public at large than the reduction of customs duties on cars or the free admission of fruit and vegetables. Discussions such as have taken place on agricultural policy as we reach the various stages laid down in the Treaty or on the occasion of press conferences, attract more public attention than the operations of the European Social Fund.

But, even if it is not very much in evidence, progress has certainly been made - within the limits of the Treaty, of course. And we may add, in reply to the second question, or rather the second aspect of the question, that despite these limits and the inevitable and understandable hesitation of the Member States to go beyond them, something has even been done beyond these limits to impart greater drive and give a wider content to social policy.

In this way, although a common employment policy is not feasible, the foundations have been laid for "Community co-ordination of Member States' employment policies"; rules on the free movement of workers have gone far beyond the mere liberalization of migration; it has been laid down that further demands in addition to those mentioned in Article 125 of the Treaty may be made upon the Social Fund. As regards common vocational training policy the possibility of independent action on the part of the Commission, with Community financing, is now accepted.

Certainly we would have liked to be able to do more. And it is natural sometimes to feel a certain dissatisfaction, particularly when we see all that has been done in other sectors and observe that the interest of the Member States is always drawn to more strictly economic matters in the sphere of general and international policy.

A few days ago the representative of a large member country laid before the Council his Government's views on what the Community should do in 1964. He hoped to see a development of closer relations with the non-member countries, particularly through the Kennedy negotiations, greater importance given to economic and fiscal policies, a merger of the Executives and a strengthening of the powers of the European Parliament. He went more or less deeply into all aspects of the Community's activity, from the problem of finance to those of agricultural policy, from competition to transport and speedier customs disarmament. But not one word on social questions. And yet he was the representative of a country which is certainly not lagging behind in social progress.

Unfortunately, social policy has not yet found the backing and support which have enabled the Community to go ahead in other sectors. Agricultural policy has received its strongest support - apart from the foundations laid in the Treaty - from the French President; the Kennedy round will largely owe its success to the firm attitude of certain other governments. In the social sector on the other hand at Community level even those possibilities which sometimes permit substantial progress at national level do not exist: a Community strike - on a European scale - is as yet out of the question.

Only effective democratization of the Community institutions can enable the authorities in social matters to occupy the same important place at European level that they occupy on the national plane. Consequently only a transformation of the European Parliament and a widening of its powers can give the Community's social policy its proper content and role.

Meanwhile only more articulate support from public opinion can provide the indispensable encouragement and backing for Community action in the social field.

This is one further reason to thank you for the interest you are taking in our problems and which in itself is already an encouragement and a support for us. Allow me also to express my gratitude for the kind attention with which you have received my remarks.

Le rôle de la politique sociale dans l'intégration européenne

Discours prononcé le 10 février 1964 par M. L. Levi Sandri,
Membre de la Commission de la C.E.E., à l'occasion de
l'Assemblée générale de l'Association belge pour le
progrès social

1820/PP/64-F

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Une question et un doute que l'on entend souvent formuler quand on parle des réalisations de la C.E.E. concernant les résultats obtenus dans le domaine social et l'action déployée en faveur des travailleurs. L'intégration européenne, entend-on dire (et ce ne sont pas seulement les voix d'opposants malintentionnés ou d'adversaires déclarés), a apporté indubitablement de gros avantages à l'économie des pays membres : la production et le revenu ont augmenté considérablement, mais les bénéfices de cette expansion n'ont pas été distribués d'une façon équitable entre tous ceux qui y ont contribué; les mesures que la C.E.E. adopte et peut adopter ont une influence prépondérante, sinon exclusive dans le domaine purement économique; l'action sur le plan social est limitée, incertaine, privée de la force qui caractérise au contraire la politique agricole, ou celle de la concurrence, ou l'action visant à réduire les tarifs douaniers. En définitive, dans ce dernier secteur, celui de la réduction des tarifs, l'application du Traité a été plus rapide que prévu. Dans le domaine social, par contre, non seulement il n'y a eu aucune accélération, mais le seul délai que le Traité avait prévu - c'est-à-dire l'expiration de la première étape de la période de transition pour la réalisation de l'égalité de salaire entre les hommes et les femmes - a été prorogé de trois ans avec l'accord de tous les gouvernements.

Qu'y a-t-il de vrai dans ces affirmations ? C'est pour donner une réponse à cette question que j'entends formuler de plus en plus souvent, que j'ai accepté avec un vif plaisir l'invitation qui m'a été adressée par votre Association de vous parler, à l'occasion de votre assemblée générale, du "rôle de la politique sociale dans l'intégration européenne".

Il me semble que c'est ici une enceinte très appropriée pour un exposé de ce genre, étant donné votre sensibilité aux problèmes d'ordre social et aux problèmes européens, comme le prouvent la longue activité déployée par votre association et la contribution qu'elle apporte au progrès social de votre pays, sous l'impulsion des hommes de haut mérite qui se sont succédé à sa présidence, parmi lesquels figure mon illustre collègue et ami, M. le Ministre Jean Rey.

Je désire donc exprimer mes vifs remerciements à vous tous et à votre éminent président, M. le Ministre Jacques Basyn, auquel je suis vivement reconnaissant des paroles aimables par lesquelles il a bien voulu me présenter à vous.

o

o

o

Il est certain que l'aspect social conditionne désormais dans tout Etat moderne, du moins dans tout Etat moderne libre, la politique et l'économie. Il n'est pas de programme de gouvernement qui ne mette plus ou moins l'accent sur les tâches de caractère social, il n'est pas de parti politique qui n'inclue dans son programme des objectifs sociaux à réaliser. Ces objectifs ne sont plus désormais le monopole des seuls partis dits de gauche; dans mon pays un parti qui se situe à l'extrême droite de l'éventail politique et qui est communément qualifié de néo-fasciste à même inclus l'adjectif "social" dans sa propre dénomination.

La vérité est que la réalisation des objectifs sociaux doit être considérée aujourd'hui comme un moyen de donner un contenu effectif aux principes de liberté et d'égalité énoncés par les constitutions. L'égalité entre les citoyens ne doit pas seulement être assurée devant la loi, mais également dans les positions de départ, en face des exigences minima de la vie. Et la liberté doit être garantie également

par la protection vis-à-vis de ces exigences minima, sinon elle pourrait se réduire, on l'a dit souvent, à la liberté de mourir de faim. Les constitutions les plus récentes ont souligné cette exigence de dépasser la conception purement formelle de la démocratie. En m'excusant de me référer encore une fois à mon pays, je voudrais rappeler que la Constitution italienne stipule précisément qu'il est du devoir de la République, entre autres, d' "éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant en fait la liberté et l'égalité des citoyens, empêchent l'épanouissement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays".

Le rôle de la politique sociale dans un Etat moderne est donc clair : cette politique n'est pas l'appendice et le corollaire d'une politique économique, ni une action bienveillante et paternaliste en faveur des pauvres et des nécessiteux; elle est une action intéressant la réalisation des objectifs suprêmes de l'Etat et l'accomplissement ordonné, dans le bien-être et dans le progrès, de la vie sociale.

Dans le processus d'intégration européenne, le rôle de la politique sociale ne saurait être, mutatis mutandis, différent ou se situer sur un plan différent.

.../...

Avant tout il est à signaler que toute la construction européenne, issue des traités de Paris et de Rome, s'inspirent de principes de justice sociale. Il suffira de rappeler à ce propos les affirmations et les dispositions de ces Traités, qui soulignent la volonté des six pays de réaliser l'amélioration des conditions de vie et de travail de leurs peuples et d'assurer, en même temps que le progrès économique, le progrès social, notamment en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés.

En second lieu, il ne faut pas perdre de vue que l'intégration européenne ne s'épuise pas dans une simple union douanière ni dans une union économique plus complexe. Le Marché commun, nous le savons, n'est pas une fin en soi. Il est seulement la base, la condition préalable d'une intégration plus profonde et plus étroite des peuples européens, qui doit aller au-delà du domaine de l'économie et intéresser les secteurs de la culture, de la défense, des rapports extérieurs, c'est-à-dire les secteurs qui sont communément qualifiés de plus proprement politiques.

L'intégration économique est une condition de cette intégration ultérieure. Une condition nécessaire mais non suffisante. Si l'on veut véritablement construire cette Communauté plus vaste et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes (ce sont les paroles qu'a employées Robert Schuman le 9 mai 1950 en présentant le plan qui porte son nom), c'est-à-dire si l'on veut véritablement construire les Etats-Unis d'Europe, il ne suffit pas de garantir "la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence". Il faut aussi et surtout que les peuples européens acceptent et veuillent cette union, qu'il reconnaissent en elle l'instrument le plus approprié d'organisation politique et sociale, il faut, en d'autres termes, que l'idéal européen ne soit pas le monopole de cercles restreints d'initiés et de spécialistes, mais le patrimoine commun de notre génération et de

nos peuples. A cette fin, une politique sociale allant de pair avec les progrès de la production et garantissant également sur le plan communautaire une répartition équitable de la richesse et des bénéfices produits, constitue une exigence absolue.

Il faut que la Communauté européenne soit et apparaisse aux masses laborieuses, c'est-à-dire à la grande majorité de nos populations, comme un instrument authentique de justice sociale, de façon à amener ces masses à identifier toujours plus leurs exigences et leurs espérances de travail et de justice avec l'affirmation progressive de l'intégration européenne. Si nous sommes capables de réaliser cet objectif, nous aurons jeté les bases les plus solides pour la construction de l'Europe unie.

Ce que j'ai dit jusqu'ici me dispense, je l'espère, de m'attarder à réfuter une opinion qui a été émise à plusieurs reprises : à savoir que la politique sociale de la Communauté européenne serait un simple moyen d'éliminer ce qu'on appelle les distorsions de la concurrence. Je voudrais dire au contraire, et cette affirmation peut apparaître paradoxale mais elle ne l'est pas, qu'une politique sociale peut créer et en fait a souvent créé (l'histoire de la législation sociale de nos pays le démontre) des distorsions - réelles ou apparentes - dans la concurrence, distorsions qui ont été rapidement éliminées grâce à une organisation moderne et plus rationnelle de la production.

Les traités qui ont institué les Communautés européennes (et je songe plus particulièrement au traité de Rome instituant la C.E.E.) ont donc prévu aussi une politique sociale. Les conséquences de l'intégration européenne sur le plan social ne peuvent seulement être le résultat quasi automatique de l'application du Traité dans les différents secteurs (douanier, agricole, des transports, etc...); elles doivent être stimulées et favorisées par la mise en oeuvre d'instituts particuliers, constituant dans leur ensemble la politique sociale communautaire. Ainsi, le traité de Rome a réglementé la libre circulation des travailleurs salariés et le droit d'établissement pour les travailleurs indépendants, afin de donner aux travailleurs des Six, devant le travail, un même statut juridique, préfigurant une citoyenneté commune. Pour faciliter la mobilité géographique et professionnelle, il a institué le Fonds social européen et il a prévu la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle. Il a prévu également une étroite coopération entre les États membres dans toutes les questions d'ordre social, afin de favoriser l'harmonisation des systèmes sociaux. Finalement il a attribué une importance spéciale aux aspects sociaux de certaines politiques communes, notamment dans le secteur agricole, et dans le secteur des transports. Et je ne m'arrêterai pas à d'autres dispositions particulières, mais qui ne doivent pas être sous-estimées, par exemple celle relative à l'égalité entre les rémunérations des hommes et des femmes.

Si l'on devait apprécier le caractère de ces instituts et instruments en fonction de l'objectif qui, nous l'avons vu, devrait être propre à une politique sociale communautaire, on devrait exprimer certaines réserves quant au caractère adéquat des moyens par rapport aux fins à atteindre. Le Traité ne prévoit pas, en effet, une politique commune de l'emploi, il ne prévoit pas une politique commune de la sécurité sociale, il prévoit une politique commune de formation professionnelle mais en disposant que seuls les principes généraux doivent en être fixés, en sorte que certains ont pu même douter (mais à tort) de leur caractère obligatoire. Toute l'action visant à égaliser dans le progrès les conditions de vie et de travail doit faire l'objet d'une étroite collaboration entre les Etats membres, mais les résultats en la matière ne peuvent donner lieu qu'à des actes ne liant pas les Etats. Les distorsions de la concurrence peuvent être éliminées au moyen de directives ou décisions, c'est-à-dire d'actes obligatoires; mais les distorsions sociales ne peuvent donner lieu qu'à des études, consultations ou avis...

Il y a eu là chez les auteurs du Traité, on ne peut le nier, trop de prudence. La majeure partie des Etats membres n'avait peut-être pas un intérêt spécifique à s'engager sur cette voie. Elle n'avait pas, dirais-je, un intérêt immédiat. Mais si les auteurs du Traité avaient apprécié dans une mesure plus grande les implications politiques qu'ils voulaient donner à leur initiative, et, disons-le, s'il avaient mieux apprécié les répercussions de l'intégration économique et des politiques communes, ils auraient indubitablement accordé aux problèmes sociaux une importance plus grande, c'est-à-dire qu'ils auraient été moins prudents, même si, il faut le reconnaître, les diversités de réglementation, d'instituts, de systèmes existant dans les six pays (diversités dues à des traditions et situation différentes, ainsi qu'à un ensemble de motifs d'ordre national qu'on ne saurait négliger sans commettre une grave erreur) rendent indubitablement plus difficile et plus délicate une action communautaire dans ce domaine.

Ce que je viens de décrire brièvement est de toute façon la politique prévue par le Traité. Cette politique doit être mise en oeuvre par les institutions communautaires - Conseil et Commission, Parlement et Comité économique et social - selon leurs compétences respectives. Mais elle incombe également aux Etats membres, non seulement quand il s'agit d'exécuter des règlements communautaires, par exemple en matière de libre circulation, ou d'appliquer la politique commune de formation professionnelle, mais aussi et plus particulièrement quand il s'agit de traduire dans les faits cette collaboration entre les Etats et la Commission, que l'article 118 du Traité a prévue dans le domaine social tout entier, comme l'un des moyens de favoriser l'harmonisation dans le progrès des conditions de vie et de travail. Il s'agit là d'une véritable obligation et le fait que, comme je l'ai dit tout à l'heure, les résultats de cette action puissent aboutir seulement à des avis et à des recommandations, ne signifie pas que les Etats membres soient libres de refuser leur collaboration; il signifie simplement que le Traité n'a pas tiré toutes les conséquences qu'il aurait dû tirer des bases sur lesquelles il repose : il a rendu obligatoire une collaboration, mais il a laissé à la responsabilité politique des gouvernements la faculté d'en accepter ou non les résultats.

J'ai parlé jusqu'ici d'institutions communautaires et de gouvernements. Mais il est d'autres sujets qui ont un droit de citoyenneté dans le domaine social et qui doivent avoir une responsabilité dans la mise en oeuvre d'une politique sociale.

Ce sont les associations syndicales de travailleurs et d'employeurs. Je ne crois pas que dans aucun des pays de la C.E.E., comme du reste dans aucun Etat moderne et libre on puisse concevoir une politique sociale en dehors des syndicats patronaux et ouvriers. Il est évident qu'il faut en dire autant sur le plan européen et pour la politique sociale communautaire. D'autre part, les organisations syndicales et professionnelles se sont déjà adaptées, au moins en partie, aux dimensions de l'Europe des Six. On a vu naître des secrétariats européens et des bureaux de liaison, qui dans un esprit de sincère collaboration avec les institutions communautaires, réunissent les organisations des pays membres : c'est un premier pas vers la constitution de véritables organisations européennes. A ce titre, les représentants des différentes catégories de la production, choisis parmi les représentants des diverses organisations nationales, ont été appelés à faire partie de certains organismes communautaires : Comité économique et social, Comité consultatif pour la libre circulation, Comité du fonds social, Comité pour la formation professionnelle. Des comités paritaires plus ou moins institutionnalisés ont été créés : ceux de l'agriculture sont particulièrement importants.

Essayons maintenant de répondre à la question que j'avais évoquée au début de mon exposé : la réalisation de la politique sociale est-elle en retard et, si oui, dans quelle mesure ?

Il est évident, après ce que j'ai dit, que la question présente deux aspects différents. Il faut en effet distinguer entre l'action prévue et autorisée par le Traité, et l'action qui devrait être menée selon la conception que nous avons nous-mêmes de la politique sociale communautaire.

Sous le premier aspect, c'est-à-dire en ce qui concerne le programme de travail prévu par le Traité, nous pouvons dire que... la libre circulation des personnes est désormais en grande partie une réalité. Le premier règlement relatif à la libre circulation des travailleurs est en vigueur depuis 1961; un autre règlement qui libèrera plus largement les mouvements de main-d'oeuvre a été arrêté, il y a trois jours, par le Conseil. La coordination des régimes de sécurité sociale auxquels sont assujettis les travailleurs qui se transfèrent d'un Etat membre à l'autre a été réalisée grâce à de nombreux règlements intervenus entre 1959 et 1963. Les problèmes du logement de ces travailleurs et de leurs familles et ceux de leur assistance ont fait l'objet de larges études et de recommandations aux gouvernements. Le programme général pour réaliser la liberté d'établissement a été approuvé et il est actuellement en cours d'application graduelle.

Le fonds social est entré en fonction et a versé des contributions pour environ 20 millions d'unités de compte (1 milliard environ de francs belges), en participant aux dépenses de rééducation ou de transfert de plus de 263.000 travailleurs.

Quant à la politique commune de formation professionnelle, une décision du Conseil en a fixé les principes généraux l'année dernière. L'action des Etats membres et de la Communauté se poursuit maintenant sur cette base. L'importance de cette action est soulignée par les graves tensions existant sur les marchés de l'emploi de certains Etats membres, tensions provoquées par la présence d'un nombre très élevé d'offres d'emploi (plus de 600.000) non satisfaites, en grande partie, du fait de la pénurie de travailleurs possédant les qualifications nécessaires.

.../...

L'action destinée à faciliter l'harmonisation sociale, en réalisant l'égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail, a revêtu des formes très variées, conformément à la disposition de l'article 118 du Traité. On a organisé des conférences européennes (pour les problèmes sociaux en agriculture, pour ceux de la sécurité sociale pour ceux résultant des différentes formes de progrès technique), des tables rondes (pour l'examen des aspects sociaux de la politique commune des transports), des colloques (pour les problèmes des logements sociaux). L'action est menée en outre au moyen de groupes de travail bipartites ou tripartites, surtout en matière d'horaire de travail, d'hygiène et de sécurité, de travail des femmes et des jeunes, de conventions collectives, de sécurité sociale. Outre de nombreuses études déjà publiées, certaines recommandations concernant l'adoption d'une liste européenne de maladies professionnelles, l'institution des services de médecine du travail dans les entreprises, les services sociaux pour les travailleurs migrants et leurs familles, sont des manifestations concrètes de cette activité. On peut rappeler encore l'action destinée à réaliser l'égalité entre salaires masculins et féminins pour un même travail, égalité qui devra être réalisée, selon un calendrier établi par le Conseil, avant le 31 décembre 1964.

Enfin, il convient de signaler un programme détaillé pour la mise en oeuvre d'une politique sociale en agriculture, établi l'année dernière par la Commission et qui doit être réalisé graduellement en même temps que l'application de la politique agricole commune.

En matière de transports des directives ont été établies pour l'harmonisation de certaines dispositions à caractère social.

o

o

o

Certains chiffres mettront dûment en relief les résultats obtenus dans le domaine social au cours de cette première période d'intégration européenne. En 1958, au début du processus d'intégration, l'emploi dans la Communauté était inférieur à 69 millions d'unités (exactement : 68.941.000); les demandes d'emploi non satisfaites étaient au nombre d'environ 2.740.000. A la fin de 1962, l'emploi est passé à plus de 71 millions et demi de travailleurs (71.530.000), les demandes d'emploi non satisfaites sont descendues à environ 1.500.000; sur ce chiffre, moins d'un million (955.280) provenait d'effectifs en chômage. Pendant la même période, 1.721.000 travailleurs sont passés de l'agriculture à l'industrie ou au secteur tertiaire, contribuant ainsi à diminuer le phénomène du sous-emploi.

Toujours pendant la même période, la durée effective du travail est en diminution dans tous les pays; les salaires ont subi par contre des augmentations notables, au point de susciter des préoccupations quant à la stabilité de l'expansion. Des augmentations ont été également enregistrées dans le montant des prestations de sécurité sociale.

o

o

o

Nous pouvons donc dire avec une certitude suffisante que l'action prévue par le Traité dans le domaine social a elle aussi, enregistré des progrès.

Beaucoup d'entre eux ne sont peut-être pas apparents : l'élimination graduelle des discriminations entre travailleurs nationaux et travailleurs d'autres Etats membres est sans doute moins aisément perceptible pour le grand public que l'élimination graduelle des droits de douane sur les automobiles ou la liberté de circulation des fruits et légumes. Les discussions comme celles intervenues en

matière de politique agricole, aux différentes échéances prévues par le Traité ou imposées par des conférences de presse, attirent beaucoup plus l'attention de l'opinion publique que la gestion du Fonds social européen et ses interventions.

Mais même s'ils ne sont pas apparents, des progrès ont été réalisés, dans les limites, bien entendu, permises par le Traité. Et l'on peut ajouter - essayant ainsi de donner une réponse, à la seconde question ou mieux au second aspect de notre question - on peut ajouter que malgré ces limites et les réticences inévitables et compréhensibles des États membres pour les surmonter, quelque chose a été fait également au-delà de ces limites pour donner une impulsion plus forte et un contenu plus large à la politique sociale.

Ainsi, si une politique commune de l'emploi n'est pas possible on a jeté les bases d'une "coordination communautaire des politiques de l'emploi des États membres"; la réglementation de la libre circulation des travailleurs est allée bien au-delà de la simple libéralisation des courants migratoires; il a été prévu qu'outre les tâches indiquées à l'article 125 du Traité, d'autres tâches peuvent être confiées au Fonds social; en matière de politique commune de formation professionnelle, la possibilité a été admise d'initiatives autonomes de la Commission et d'un financement communautaire.

Certes, nous aurions voulu pouvoir faire davantage. Et il est logique que l'on puisse ressentir parfois une certaine insatisfaction, surtout lorsque l'on considère les réalisations plus poussées obtenues dans d'autres secteurs, et si l'on constate que l'intérêt des États membres va toujours à des problèmes d'ordre plus étroitement économique et qui se posent surtout sur le plan de la politique générale et internationale.

Il y a quelques jours, le représentant d'un grand Etat a exposé au sein du Conseil les vues de son gouvernement sur l'activité que la Communauté devrait déployer au cours de l'année 1964. Il a souhaité un développement des relations avec les pays tiers, surtout dans le cadre des négociations Kennedy; une importance plus grande donnée à la politique de la conjoncture et à la politique fiscale; la fusion des Exécutifs et le renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Il a touché plus ou moins largement à tous les aspects de l'activité de la Communauté, du problème du financement de cette dernière à ceux de la politique agricole, des problèmes de la concurrence à ceux des transports et à ceux de l'accélération du désarmement douanier. Pas un mot sur les questions sociales. Il s'agissait pourtant du représentant d'un pays qui n'est certainement pas à l'arrière-garde du progrès social.

Malheureusement, la politique sociale n'a pas encore trouvé les soutiens et les appuis qui ont permis à la Communauté de progresser dans d'autres secteurs. La politique agricole a trouvé son appui le plus fort - outre dans les dispositions du Traité - dans le président français; le Kennedy-round devra une grande partie de sa réussite à l'attitude ferme d'autres gouvernements. Dans le secteur social par contre, il n'y a même pas, au niveau communautaire, ces possibilités qui permettent parfois sur le plan national de faire des progrès substantiels : une grève communautaire - européenne - est aujourd'hui impensable.

Seule une démocratisation effective des institutions communautaires pourra permettre aux instances sociales de se placer, sur le plan européen, au même niveau d'importance qui est le leur sur le plan national. Par conséquent, seuls une transformation du Parlement européen et un élargissement de ses pouvoirs pourront donner à la politique sociale de la Communauté le contenu et le rôle qui lui sont propres.

.../...

En attendant, le soutien plus marqué de l'opinion publique peut seul constituer pour l'action communautaire dans le domaine social l'encouragement et l'appui indispensables.

C'est également pour cette raison que je désire vous remercier de l'intérêt que vous portez à nos problèmes, intérêt qui constitue déjà par lui-même, pour nous, un encouragement et un appui.

Permettez-moi également de vous remercier pour l'aimable attention avec laquelle vous m'avez écouté.
