

Address by

Professor Dr. WALTER HALLSTEIN
President of the Commission
of the European Economic Community

delivered at the opening of the
European Conference on Social Security

Brussels

10 December 1962

10.690/X/62-E

Orig. D

"Security" is a password that, in political and economic affairs, has acquired decisive importance for the individual and for society as a whole.

In our age, Man wishes to make his own choice on how he lives his life, how he adapts himself to technical and economic change. He tries to surmount the difficulties which he meets on his path. He demands material aid with which to overcome situations which he often fails to understand, but which threaten his happiness.

The many kinds of aid now available to the citizens of our Community cannot remove a sense of insecurity. The astounding advances made by science and the considerable and lasting improvements achieved in the standard of living, without which we would reap little benefit from our technical knowledge - all this immense material progress has not reduced our yearning for security; if anything, it has become more intense, because in this changed world of ours our awareness of these things has also changed.

It would be tempting to enquire into the reasons behind this, but I do not propose to enter the field of cultural and philosophical speculation. My purpose is, on the contrary, to tackle the very concrete problem of whether and how European integration, the task on which we are engaged, provides an answer to the quest for security. There are three aspects from which this problem can be considered.

I

The first and most comprehensive aspect of our problem is that of political security. When the oldest of our

Communities, which covered coal and steel, was established, the whole operation was inspired by the idea that this pooling of heavy industries would make war between our nations impossible. In the ten years since the Coal and Steel Community was established, and the nearly five years since the Common Market and Euratom were set up, there has been such a change in the way the citizens of our Community react that this most important motive behind our search for unity has been all but forgotten.

But the significance of the Common Market as a factor in international security extends still further; by its very existence the European Community is a political factor.

As I must stick to my own last, it is with the European Economic Community in particular that I will deal here. Not the least of its contributions to international security is to be seen in the fact that it has released or been instrumental in releasing a vigorous movement towards consolidation of the free world and a better order of things in the world as a whole. In Europe we find proof of this in the many requests for membership or association. I should like to point in particular to the British application for membership. There can be no doubt that the United Kingdom's turning towards the continent is a fruit of Europe's transition from a state of precarious balance to stable unity, a transition brought about by our Community.

With the concept of Atlantic partnership, of partnership between the EEC and the United States, the consolidating influence of our Community is already spreading beyond the bounds of Europe. Our vigorous co-operation with the developing countries (to which we are impelled not by business acumen but by a sense of social responsibility towards these countries or, if you like, a sense of responsibility for their security) is a further sign that the

Community is taking seriously the task of contributing to the political security of our world.

Security not only against the risk of warlike action between our nations, but also against the possibility that dangerous conflicts of interest might arise, greater security against the threat of economic crises, more security before the law, in brief action to secure the "economic and social progress" which figures in the preamble of our Treaty and, I am tempted to say, which is written in capitals at the head of our Treaty. Politically the Community has proved to be an element of order and a point around which other forces have begun to crystallize.

II

After this brief excursion into the political aspect, I now turn to the Community's significance for the economic security of its citizens. Here, as we shall see, the problem is twofold: we have first to establish an economic foundation, and then to consolidate it.

We would do well to begin by pointing out that our venture has succeeded and has surpassed the expectations even of the optimists amongst us. Of course there is no way of proving mathematically to what precise extent the unparalleled economic development experienced in the Member States during the past five years is attributable to the EEC. What is however certain is that, if there had been no Community, the recent upsurge could not have been as impressive. A glance at the figures will convince even the sceptic of the boost given to all economic activity in the Community by the early moves towards implementation of the Treaty of Rome.

I do not wish to burden you with figures and will quote only a few: from 1958 to 1961 the gross product of the Community rose by 24%, industrial production alone rising by 29%. At the same time trade between Community countries expanded by 73%, and if we include 1962 in our calculations, we arrive at something like 92%. During the same period, the Community's external trade also expanded - by 27%, a rate higher than that of world trade as a whole, which expanded by only 19%. This rise in the supply of goods, brought about by a liberal trade policy, has helped to curb the upward trend of prices.

Unemployment, though it still varies greatly from country to country, has been considerably reduced during the same period. Whilst in 1958 its average for the year was still 2.8 million, it was down to 1.8 million in 1961. All these things are the happy outcome of our endeavours, and they mean that the material position of the workers and of the population as a whole has improved considerably.

These developments have taken place within, and on the basis of, our customs union, which forms an essential part of the Treaty of Rome. And they have occurred at a breath-taking pace. By 1 July 1962 customs duties had been reduced to half, which means that we are one and a half years ahead of the timetable laid down in the Treaty of Rome. On 1 July 1963 customs reductions will amount to 60% and in addition the second step towards the common external tariff will have been taken.

Though this rapid progress has without doubt been one of the most powerful forces making for economic expansion, it nevertheless shows with increasing clarity that while the customs union is the essential foundation upon which our

endeavours to attain unity must rest, the Treaty of Rome rightly does not stop there but moves on to a wider field. Only such a broader basis of action will enable us to consolidate what we have achieved so far, and then to continue our advance, adding security to prosperity. With the gradual establishment of economic union as outlined in the Treaty, and as the Commission has now defined it more closely in its Action Programme for the second stage, we are first and foremost striving to hold and secure, so far as humanly possible, what we have gained thus far.

The urge towards economic union felt by the authors of the Treaty of Rome was inherent in the logic of our venture: today more is required than the mere removal of customs barriers if conditions similar to those of a domestic market are to be created. The ubiquitous presence of the State in economic activity makes it necessary to collate the economic policies of the Member States. "Tax" frontiers or "administrative" frontiers are just as capable of hampering trade between the countries of the European Economic Community as are the customs duties which are being gradually eliminated. In the same way, the assurance that workers shall be free to move cannot be effective if administrative measures, such as residence permits or difficulties in the way of entry to a country prevent complete equality amongst the citizens of the Member States. These two examples alone will show that customs and economic union are interdependent.

The idea underlying the Commission's proposals for dealing with current economic developments - proposals which were put forward in its Action Programme - is to maintain and consolidate economic stability and social security. If

possible, the growth of the Community's gross product in the coming years is to be 5%. We realize that we must not lightly lose our hold on what we have achieved so far, and that we must guard against all the possibilities and risks implicit in such an immense and novel enterprise. Along with action to improve and harmonize the various instruments of economic policy used by the individual Member States, a further effort is therefore needed if we are to see what is really going on in the economy, if we are to look ahead and to offer guidance. It is our duty - not only to our cause but also to the individual who finds himself at the mercy of a gigantic machine which is almost beyond his comprehension but which is deciding his fate - to use every means offered by modern science and technological progress in the endeavour to obtain a rational grasp of what is happening. Only then will rational action be possible and greater security be built up in the economic and social fields wherever this can be done. There must be a confrontation of the ideas and intentions of the various Governments concerning income policy. In order, for instance, to find common ways and means of ensuring economic growth with stable prices and fair sharing of the fruits of our labours, special attention should be paid to structural changes and adaptations made with an eye to speedier growth. Action taken as part of regional policy is intended to reduce differences in the level of development between regions and so attain a regional balance in the expansion of the economy, as required by the Treaty. The same thing applies to individual branches and fields of the economy. Conversions in industry, agriculture and trade will sometimes be speeded up or even made unavoidable by the creation of the Common Market. It is our duty to facilitate these necessary processes and thus keep frictional losses as low as possible if we wish to further the economic security of our Community.

III

By its very existence, then, the Community makes an essential contribution to the political and economic security of both individuals and peoples. Though I have just been explaining why the Community is taking active steps to ensure economic security, I have so far deliberately confined myself to one side of the question: the effects of economic activity on social security.

Over and above this, however, the Treaty sees social policy in the Community as a subject in its own right; to ensure social security is therefore an independent aim. And this brings us to the third angle from which the relationship between integration and the many aspects of security should be considered.

Even today the boundaries of economic and social policy are a matter of dispute among the experts. Every economic activity has social consequences and all social measures have economic aspects. Economic policy and social policy are inextricably linked one with the other. If I may use a metaphor, they are only the obverse and reverse of one medal. This is a further proof that the Community has a separate mission in the social field.

The Community's responsibility in social matters is therefore not simply based on economic considerations but springs from fundamental social motives of its own. This is a major reason why the Community is not satisfied with a passive attitude in this matter, but takes positive action. It is indeed no mere coincidence that the very first regulations of substantive law proposed by the EEC Commission

and enacted by the Council of Ministers were in the social field. They were even specifically concerned with social insurance, dealing, as they did, with equal treatment for migrant workers and the collaboration between social insurance authorities which this made necessary. And it is further of significance that this important legislation had long since been introduced by the High Authority for Coal and Steel, and even at that time was conceived not only for the narrower field of the Coal and Steel Community, but with an eye to solving the whole problem in the future economic community. Without this example of European collaboration - provided, so to speak, in advance - many of the demands put forward in the last few years by the migrant workers would not have been satisfied, or at least not satisfied in the way now guaranteed by Regulations 3 and 4.

The Social Fund, whose rules of procedure were agreed by the Council of Ministers as far back as the summer of 1960 - a further example of action in the field of social policy - is a compensation fund financed by all Member States to meet what might be called the "social cost of the Common Market". The aim is to provide retraining and resettlement for workers and thus to ensure that it is not they who will have to bear the risks inherent in integration, risks which stem inevitably from the creation of a large market and the need to adapt the structure of regions and the pattern of activities. At the same time the European Social Fund helps to combat structural unemployment.

To take another example, the Commission has devoted particular attention to the social aspects and social effects of the common agricultural policy. In the autumn of last year it held a conference in Rome of agricultural employers' and

workers' organizations, with governmental observers from the Member States in attendance. Thus, even before the basic regulations on the common agricultural policy were voted in January 1962, the Commission had made clear the importance it attaches to the specifically social aspect of the common agricultural policy.

IV

What then are the legal bases, the methods and the prospects of our action in the field of social policy?

Here I approach the real subject of this Conference, and I would like to say immediately that I have no desire to prejudge its conclusions. What I am now about to say will be no more than a few modest personal remarks, which I would merely like to add to what all you people, who are particularly competent in the theory and practice of social policy, will contribute to the discussions.

Articles 117 and 118 of the Treaty of Rome lay down the bases for the Community's activities in the social field. In Article 117 the Member States emphasized the need "to promote improvement of the living and working conditions of labour so as to permit the equalization of such conditions in an upward direction". Three factors will contribute to this process of equalization: the functioning of the Common Market, which will favour the harmonization of social systems; the procedures provided for under the Treaty; and the approximation of legislative and administrative regulations. It is enough to read this provision of the Treaty to see that equalization in the social field is not to be looked upon as something static, but that such a process must be dynamic and can only take the form of a

progressive development. Article 118 prescribes for the signatory States the methods by which co-operation between them is to be organized; the Commission's duty is to promote and extend co-operation between the Member States in social policy matters. In addition it can undertake inquiries, formulate opinions and prepare consultations.

What do these two provisions mean? They lay down that action to equalize living and working conditions shall be taken in the context of a dynamic and progressive development in all parts of the Community. Where, however, movement is already taking place or is to take place, it is for us to say what direction we expect and wish it to follow. The answer must be: towards each other, and I would like to use the word "convergence". Such convergence is only conceivable and feasible against a background of social progress. From this angle, gradual equalization therefore appears as the fruit of progress which, in its turn, will be based on economic growth. At the same time Member States can retain their legal independence in social matters. On points of detail they can choose whether they adopt the recommendations of the Commission; but the principle of progressive convergence in improving living and working conditions is imposed upon them by the Treaty.

What does all this mean in detail? Why is it needed? How is it to be done? Despite the sharp rise in the standard of living and the stability achieved in both the social and economic fields, which, as I have already pointed out, we are endeavouring to maintain in the future, the need for social security against the various risks besetting our lives continues to be with us. Yes, if I may exaggerate a little, it is only now that in many instances the improvement of the standard of living has created a situation where we have to think not only

of our daily bread, but also of security in old age, sickness and unemployment. This lengthening of the span of life, this need of greater security does not affect only State-operated and collective systems; along with these, the amount of voluntary sickness and old age insurance has soared; this too must be mentioned here.

Why must this steady social advance, which feeds on the striving for security, be made to move on convergent lines within the Community? Why would it be bad if progress in the Member States were achieved in divergent ways, making it impossible gradually to harmonize living and working conditions?

There are several reasons.

If we consult the statistics to be found in a study issued for this Congress, we note with astonishment that total expenditure on social security in the Member States accounts for 13 to 17% of their gross national products. It is thus a powerful mechanism for the redistribution of wealth, through which States and citizens ensure their social security.

In this way the present social security systems in our countries represent a very considerable piece of the economic pie. We are therefore entitled to claim that, along with the highly developed fiscal systems, they are a more characteristic feature of our national economies, and thus of our whole economic Community, than many a superficial phenomenon and slogan.

In particular we should not overlook the fact that the differences in the way these funds are procured and used can

exercise a considerable influence on economic conditions. This applies in particular to the varying contributions made from public funds or by the two sides of industry and also to the division of expenditure between benefits of a general character and benefits for self-consumption. The degree of influence exerted on economic conditions varies too with the scale of expenditure, and this, as I have already said, varies within the Community between 13 and 17% of the gross national products.

In an economic area in which the conditions of an internal market are to be produced, with freedom of movement for goods and for the factors of production, differences in such an important field can naturally affect the conditions of competition as well. This is therefore in itself one reason to take care that developments should not be divergent but convergent, and that endeavours are made to adapt the various systems wherever this is desirable and feasible.

Alongside this purely economic point of view is another, which is, as it were, implicit in what we are dealing with. If we are living in a community, we should not hesitate to compare our experience and achievements, to learn from each other and to examine each individual case to see whether practical conclusions may be drawn from it. Comparison of the different systems can therefore not be purely quantitative, but must be extended to include a qualitative examination, and in making this further examination we must realize that each national system is embedded in a particular economic and social order and that its relation to the other component parts of the social order - the fiscal system, public health, education and training - varies from case to case.

We must therefore put a whole series of questions. How do the various systems work? Where are the lacunae, the hardships which have escaped notice? Where are the duplications and contradictions? How rational and economic is the administration and, above all, how much humanity is there in the rules and the way they are applied? Humanity also includes a judicious appraisal of human weaknesses and wisdom in restraining possible abuses, which of course can never be completely prevented. How far are the old principles of solidarity and assistance still effective, and what improvements and refinements will men in future expect the systems of social security to provide if our efforts for the rapid improvement of the general standard of living continue to be successful?

These all seem to me to be points of view which should be taken into account in your reflections on harmonization. Precisely because the economic factors will permit only of a gradual approximation of the level of benefits, we should be all the more concerned to bring the structure and quality of benefits under the different systems closer together.

A further reason to confront social insurance systems and make them convergent stems from one of the basic principles of our Treaty, the free movement of workers. This is only conceivable if national systems of social security are to some extent harmonized. Given the importance of social security and the multiplicity of its national forms, it is natural that there must be some dovetailing of the ways in which the individual Member States insure their citizens against the chief risks of life. No one would expect provinces, administrative areas or regions to have widely differing systems of social security. Why then should one expect such differences

within the internal market which will be formed by the Member States at the end of the transition period?

Finally - and this is not the least important argument for a convergent development of social security systems - general political and ethical grounds call for an endeavour to introduce at least comparable living and working conditions for the time when the Common Market is an accomplished fact. A feature of every genuine community is that like conditions obtain in important fields of economic and social life. If, in setting up the Common Market, we are aiming at such a development, we cannot exclude such an important field as social security from the process of harmonization.

None of us can close his eyes to the political, economic and juridical reasons which preclude a drastic rebuilding of the existing systems and call for a well-considered and prudent approach with no attempt to go beyond what is necessary. Nor can we accept the argument that we, in idle self-complacency, should simply leave things as they are, though this sort of argument is sometimes opposed to the concepts and action of the Community. Despite all the legitimate pride we may feel in the established social policy of our countries, we really must not lose sight of the fact that after the last catastrophic war less than 20 years ago everything had to begin anew everywhere. I have no hesitation in maintaining that it would have created no insuperable problem if each of our countries had from then on applied similar principles and developed comparable systems. As however you can see from the papers presented to you, the war and post-war years saw a quite explosive development of social security schemes, each with its national characteristics. The process of expansion is clearly continuing, witness the reforms which have very recently passed into law and the new bills before

the different Parliaments. This trend offers a great opportunity to strengthen our Community. Of course, it also involves a danger. All in all the six countries have many things in common; everywhere there are similar trends but also a multiplicity of varying solutions and new divergences of detail and of principle.

Summing up all these thoughts and conclusions, it seems to me certain that, whatever happens, we must prevent the divergences between the Member States from becoming greater, for this would make the work of unification more difficult - imperceptibly at first, but later more and more visibly. The comparative descriptions yield so many and such valuable suggestions that there is ample room for the most vigorous reforming energy, provided it is coupled with readiness to harmonize. Moreover, many a mistake will be avoided if everyone learns from the experience gathered in neighbouring countries. The broad masses of our citizens and peoples have essentially similar needs and wants, since they are so alike in their convictions, behaviour and attitude to life. Technical progress and the spread of well-being throughout our Europe will also make its contribution to equalization without impairing the rich variety of European life.

This Conference, which has been convened by the three European Executives, will offer an opportunity to discuss all these questions and enable the Commission of the European Economic Community to form a picture of the various opinions and currents of ideas. Ideas will emerge on which we can base proposals for the harmonization of social security systems envisaged in the Action Programme of my Commission, and so give concrete expression in this important field to the co-operation between Member States required under the Treaty.

One advantage of such measures to improve and harmonize the social security systems against a background of continuing economic progress is that, by increasing the day-to-day security of the workers, they will gain additional support for the work of European unification. Our political strength is linked with the social progress we achieve in our Community. An adequate measure of security in the social field is indispensable to the unfolding of freedom.

ALLOCUTION DU PROFESSEUR WALTER HALLSTEIN

PRESIDENT DE LA COMMISSION DE LA

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

A LA SEANCE INAUGURALE DE LA CONFERENCE EUROPEENNE

SUR LA SECURITE SOCIALE

LE 10 DECEMBRE 1962, A BRUXELLES

"Sécurité", c'est là un mot d'ordre qui aujourd'hui est devenu dans la politique et l'économie déterminant pour l'individu tout comme pour la société dans son ensemble.

L'homme de notre époque entend accomplir sa vie à sa manière, s'adapter aux mutations de la technique et de l'économie. Il cherche à surmonter les obstacles qui lui sont opposés à cet égard. Contre les circonstances mettant en cause son bonheur qui lui restent souvent incompréhensibles, il exige une aide matérielle.

Ces nombreuses aides sous leurs formes diverses, dont bénéficie aujourd'hui le citoyen de notre Communauté ne sont pas en mesure de faire taire le sentiment d'insécurité. Les étonnants progrès dans le domaine des sciences naturelles, l'amélioration considérable et constante du niveau de vie qui seule permet de mettre à profit le savoir technique - tous ces immenses progrès matériels n'ont pas amoindri ce désir de sécurité, et même, dans ce monde modifié, le changement de conscience ne l'en a rendu que plus lancinant peut-être.

Il est tentant de détecter les raisons de cette évolution. Mais je ne m'aventurerai pas sur le terrain des spéculations philosophiques et me tournerai vers le problème très concret qui consiste à savoir si et comment notre propre oeuvre, l'intégration européenne, apporte une réponse à la question que nos concitoyens se posent quant à leur sécurité. La réponse à cette question prend trois aspects.

I

Le premier aspect, et le plus vaste, de notre problème est celui de la sécurité politique. En ce qui concerne l'aînée de nos Communautés, la Communauté Charbon-acier, sa fondation s'inspirait de l'idée que ce régime commun pour l'industrie lourde devait bannir toute guerre

future entre nos peuples. Les dix années d'existence de la Communauté Charbon-acier et les cinq années de réalité que compteront bientôt le Marché commun et l'Euratom ont provoqué dans la conscience des citoyens de notre Communauté une telle transformation que cette création si importante pour notre oeuvre d'unification est déjà presque oubliée aujourd'hui.

Mais la signification du Marché commun comme facteur de la sécurité internationale va encore plus loin en réalité. La Communauté européenne est de par son existence un facteur politique.

Ma responsabilité m'amène à analyser en particulier ici la Communauté économique européenne. Sa contribution à la sécurité internationale se reflète notamment dans le fait qu'elle a déclenché ou contribué à engendrer de fortes impulsions vers une consolidation du monde libre et une meilleure organisation du monde dans son ensemble. Dans la zone européenne cela se traduit par de nombreuses demandes d'adhésion et d'association. Je mentionnerai en particulier ici la demande d'adhésion de l'Angleterre. Son inflexion vers le continent est incontestablement le fruit du passage de l'Europe de l'état d'équilibre instable à l'état d'unité stable que notre Communauté a réalisé.

Avec l'idée de "partnership atlantique", de relations de partenaires égaux entre la C.E.E. et les Etats-Unis, l'effet de consolidation de notre effort déborde déjà le cadre européen. Enfin notre coopération active avec les pays en voie de développement, qui ne nous est pas dictée par l'affairisme, mais par le sens de notre responsabilité sociale envers ces pays, ou si vous voulez : d'une responsabilité quant à la sécurité de ces pays, est un autre indice de ce que la Communauté prend à coeur sa mission de contribuer à la sécurité politique dans notre monde.

Sécurité non seulement contre les conflits armés entre nos peuples, sécurité aussi contre l'apparition d'oppositions d'intérêts

menaçantes, sécurité accrue contre les crises économiques, sécurité juridique plus grande, bref "progrès économique et social assuré", comme il est dit dans le préambule du Traité - je dirai presque : en grandes lettres - en exergue à notre Traité. Dans la vie politique, la Communauté s'est révélée être un noyau de cristallisation et un facteur d'ordre.

II

Après cette brève esquisse de l'aspect politique, je passerai maintenant à la question de l'importance de la Communauté pour la sécurité économique de ses citoyens. Ici aussi il s'agit, nous le verrons, d'un double problème : tout d'abord créer une base économique et ensuite la consolider.

Tout d'abord il convient de souligner que notre entreprise osée a réussi, et même a obtenu des résultats que les plus optimistes n'espéraient pas. Certes, on ne saurait établir mathématiquement jusqu'à quel point précis le développement sans exemple des économies nationales des pays membres au cours des cinq dernières années est imputable à la C.E.E. Mais il est certain que le bilan des résultats de la période écoulée n'aurait pu être aussi impressionnant sans l'existence de la Communauté. Un regard sur les statistiques montrera aussi aux sceptiques combien le début de réalisation du traité de Rome a imprimé de fortes impulsions à toute la vie économique dans la Communauté.

Je ne vous accablerai pas de chiffres et n'en citerai que quelques-uns : de 1958 à 1961, le produit national brut de la C.E.E. s'est accru de 24 %. La production industrielle à elle seule a augmenté de 29 %. Dans le même temps, le commerce intérieur de la Communauté a progressé de 73 % et même d'environ 92 % si on y ajoute l'année 1962. Mais son commerce extérieur aussi a enregistré durant cette période un accroissement notable, à savoir 27 %, soit plus que l'expansion générale du commerce mondial, qui n'a été que de 19 %. Cet élargissement de l'offre de produits grâce à une politique commerciale libérale a contribué à atténuer la tendance à la hausse des prix.

Simultanément, le chômage, bien que son ampleur soit toujours très divergente selon les pays de la Communauté, a considérablement reculé. Alors qu'en 1958 il se chiffrait encore à 2,8 millions de personnes en moyenne annuelle, il n'était plus en 1961 que de 1,8 million. Ce sont là de reconfortants effets de nos efforts qui se sont traduits par une amélioration sensible de la situation matérielle des travailleurs ainsi que de toute la population.

Cette évolution s'est effectuée dans le cadre et sur la base de notre union douanière, noyau du traité de Rome. Sa réalisation a été puissamment poussée de l'avant. Le 1er juillet 1962, les droits de douane avaient diminué de moitié, ce qui nous mettait en avance de deux ans et demi sur le rythme prescrit par le Traité. Au 1er juillet 1963, l'abaissement des droits de douane sera de 60 % et nous aurons en même temps accompli le deuxième rapprochement par rapport au tarif extérieur commun.

Mais si ce rapide progrès a été incontestablement l'un des plus puissants moteurs de l'expansion économique, il révèle simultanément aussi toujours plus nettement que l'union douanière est certes l'assise indispensable de nos efforts d'unification, mais que le traité de Rome a raison de ne pas se borner là, mais d'avoir un contenu qui la complète. Seul un tel élargissement de notre base d'action nous mettra à même de consolider les résultats acquis, de poursuivre l'évolution et par là, d'allier à la prospérité la sécurité. La réalisation graduelle de l'union économique, telle que le Traité l'esquise et que la Commission vient de la préciser avec son programme d'action pour la deuxième étape, vise surtout à s'assurer du terrain conquis, pour autant que cela est humainement possible.

L'obligation d'aboutir à l'union économique, qui s'imposait aux auteurs du traité de Rome, découle de la logique interne de notre entreprise: la réalisation de conditions analogues à celles d'un marché intérieur exige aujourd'hui plus que la simple suppression des barrières douanières. La présence de l'Etat agissant partout dans la vie économique oblige à coordonner ou à unifier, oblige à synthétiser les politiques économiques des Etats membres. C'est ainsi que les barrières fiscales et les barrières administratives peuvent, au même titre que

les droits de douane désormais en voie de disparition, faire obstacle aux échanges entre les pays de la Communauté économique européenne. De même la garantie de la liberté de circulation des travailleurs ne peut que rester inopérante si des mesures administratives, par exemple, l'octroi de permis de séjour ou les formalités d'entrée, empêchent de placer en fait sur le même pied les ressortissants des pays membres. Ce ne sont là que deux exemples, prouvant qu'union douanière et union économique se conditionnent mutuellement.

Les propositions que la Commission a présentées dans son programme d'action en matière de politique conjoncturelle s'inspirent du souci de maintenir et de préserver la stabilité économique tout comme la sécurité sociale. Au cours des années à venir, l'accroissement du produit national brut de la Communauté doit autant que possible être de 4,5 %. Nous sommes conscients que nous ne devons pas à la légère risquer l'acquis et qu'il nous faut nous prémunir contre toutes les éventualités et tous les risques que peut comporter une entreprise aussi immense et nouvelle. En marge de l'affinement et de l'alignement des différents instruments de politique conjoncturelle des divers Etats membres, il faudra donc de nouveaux efforts pour rendre les phénomènes transparents, pour prévoir l'avenir, pour donner des orientations. Ce que nous devons non seulement à l'entreprise, mais tout autant à l'individu, perdu dans une gigantesque évolution qu'il saisit à peine, mais dont son sort dépend, c'est tirer profit de toutes les ressources de la science et de la technique moderne en vue de saisir rationnellement les phénomènes, par là de permettre une action rationnelle et ce faisant, aussi de créer plus de sécurité dans le domaine économique et social, dans la mesure où cela nous est effectivement possible. C'est ainsi par exemple que les conceptions et intentions des gouvernements nationaux dans le domaine de la politique des revenus doivent être confrontées, afin de trouver en commun les voies et moyens pour garantir la croissance économique dans la stabilité des prix parallèlement à une répartition équitable du produit de nos efforts. Les modifications et adaptations structurelles appellent dans l'optique d'une croissance accélérée une attention particulière. Les mesures appliquées dans le domaine de la politique régionale cherchent à combler le retard de développement de diverses régions pour parvenir ainsi à une expansion économique équilibrée également sur le plan régional, comme le Traité le prescrit. Mais cela vaut tout autant pour diverses branches et

divers domaines de l'économie. Les transformations dans l'industrie, l'agriculture et le commerce sont en partie accélérées, et même imposées par la création du Marché commun. Faciliter ces processus nécessaires, pour maintenir ainsi au plus bas niveau possible les pertes dues aux frictions (que nous ne pouvons entièrement prévenir), tel est notre devoir si nous voulons servir la sécurité économique de notre Communauté.

III

Nous venons de voir que l'existence de la Communauté apporte une contribution substantielle à la sécurité politique et économique des individus tout comme des peuples. Si je viens d'exposer les mobiles qui ont amené la Communauté à prendre des initiatives en vue de garantir la sécurité économique, c'est intentionnellement que je me suis jusqu'ici borné unilatéralement à considérer les répercussions de l'action économique sur la sécurité sociale.

Mais dans le cadre de la Communauté, le Traité assigne en outre à la politique sociale un domaine propre; ainsi la garantie de la sécurité sociale est simultanément aussi un objectif autonome. Tel est donc le troisième aspect sous lequel il faut envisager le rapport entre l'intégration et le complexe de la sécurité.

La démarcation de la politique économique et de la politique sociale est aujourd'hui encore contestée dans la doctrine. Toute activité de politique économique a des conséquences sociales, toute action de politique sociale a des aspects économiques. La politique économique et la politique sociale constituent un tout indissoluble, les deux ne sont, pour employer une image, que les deux faces d'une seule et même médaille. Cela confirme en même temps que la mission sociale de la Communauté a son autonomie.

Ainsi la responsabilité sociale de la Communauté n'est pas seulement fondée sur des considérations économiques, mais a à l'origine des motifs sociaux. Aussi est-ce là l'une des raisons pour lesquelles la Communauté ne reste pas simplement passive dans ce domaine, mais prend aussi en propre des initiatives. Au fond, c'est plus qu'un hasard que les tout premiers règlements matériels que la Commission de la C.E.E. ait élaborés et le Conseil de ministres promulgués, aient eu un contenu social. Et même ils concernaient spécialement l'assurance sociale, à savoir l'égalité de traitement des travailleurs migrants

et la coopération des organismes d'assurance sociale à cet égard. De même il est caractéristique que cette importante oeuvre législative ait été préparée de longue haleine par la Haute Autorité du charbon et de l'acier et ait déjà à l'époque été conçue, non pas pour le domaine étroit de la C.E.C.A., mais pour résoudre le problème global à l'intérieur de la future Communauté économique. Sans cet exemple pour ainsi dire anticipé de la coopération européenne, maintes revendications de travailleurs migrants n'auraient pu être satisfaites ces dernières années ou ne l'auraient pu comme cela est garanti depuis par les règlements n° 3 et 4.

Le Fonds social, dont le règlement intérieur a été promulgué dès l'été 1960 par le Conseil de ministres - autre exemple d'initiative sociale - constitue une caisse de compensation financée par tous les Etats membres pour ce que l'on pourrait dénommer le "prix social du Marché commun". Les mesures de rééducation et de réinstallation des travailleurs doivent empêcher qu'ils ne supportent le risque d'intégration que suscite nécessairement la création d'un grand marché et l'adaptation indispensable des structures régionales et professionnelles. Simultanément le Fonds social européen sert à combattre le chômage structurel.

Pour citer un autre exemple, la Commission a prêté une attention particulière aux aspects sociaux et aux répercussions sociales de la politique agricole commune. A cet effet, elle a organisé à l'automne de l'année passée à Rome une conférence des organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs agricoles en présence d'observateurs des gouvernements des pays membres. Dès avant la promulgation des règlements fondamentaux de la politique agricole commune, en janvier 1962, la Commission a donc montré clairement l'importance qu'elle attache à l'aspect social particulier de la politique agricole commune.

IV

Comment se présentent maintenant les fondements juridiques, les méthodes et les perspectives de notre action dans le domaine de la politique sociale ?

J'en viens par là à l'objet proprement dit de cette conférence, mais je dirai tout de suite que naturellement je n'entends anticiper en aucune façon sur les résultats de ces délibérations. Ne voyez dans ce que je vais dire que quelques modestes observations personnelles, que j'aimerais simplement ajouter à ce que vous tous, qui êtes particulièrement compétents dans la pratique et la théorie de la sécurité sociale, vous apporterez aux débats.

Les articles 117 et 118 du traité de Rome fournissent la base de l'activité de la Communauté en matière de politique sociale. Avec l'article 117, les Etats membres ont souligné la nécessité "de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès". A cet égard trois circonstances favoriseront ce processus d'alignement: "le fonctionnement du Marché commun qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, les procédures prévues dans le Traité et le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives". Déjà à la lecture de cette disposition du Traité, il apparaît que l'alignement dans le domaine social ne doit pas être envisagé dans une optique statique, mais qu'une telle opération en tant que processus dynamique ne peut se dérouler que sous forme d'évolution progressive. L'article 118 indique aux Etats signataires la méthode d'après laquelle la coopération doit s'organiser entre les Etats membres. En conséquence la Commission a pour devoir de favoriser et d'élargir la coopération dans les questions sociales entre les Etats membres. En outre elle peut engager des études, émettre des avis et préparer les délibérations.

Que signifient ces deux dispositions? Elles prescrivent que le processus d'harmonisation des conditions de vie et de travail doit se dérouler dans une évolution activement soutenue dans toutes les parties de la Communauté. Une telle harmonisation n'est concevable et possible que dans la réalisation du progrès social.

Ainsi l'alignement graduel apparaît dans cette optique comme le fruit du progrès, qui à son tour s'accomplit sur la base de la croissance économique. A cet égard les Etats membres conservent en principe leur autonomie dans le domaine de la politique sociale; ils sont en particulier libres de se rallier aux recommandations de la Commission, le Traité les assujettit au principe de la convergence progressive dans l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Qu'est-ce que tout cela signifie en particulier? A quelle fin est-ce nécessaire? Comment cela doit-il se faire?

Comme je l'ai déjà exposé, en dépit du net accroissement du niveau de vie et de la stabilité atteinte dans le domaine social et économique, qu'il nous faudra essayer de préserver également à l'avenir, le besoin de sécurité sociale contre les divers risques de l'existence n'en subsiste pas moins. Je dirai même que l'amélioration du niveau de vie a souvent été le premier facteur -pour forcer un peu la note- qui a permis, en marge du souci du pain quotidien, de songer aussi à la sécurité dans la vieillesse, en cas de maladie et de chômage. Cet élargissement de l'horizon temporel, ce besoin de sécurité accrue ne concernent pas seulement les systèmes de sécurité collectives de l'Etat; parallèlement, les assurances privées volontaires contre la maladie et la vieillesse ont également connu un essor, qu'il convient aussi de mentionner ici.

Mais pourquoi ce progrès social continu qu'alimente l'aspiration à la sécurité doit-il être aiguillé dans une évolution convergente au sein de la Communauté? Pourquoi serait-il mauvais que la réalisation du progrès dans les Etats membres s'opère sous forme divergente si bien qu'il ne serait plus possible de parvenir peu à peu à une adaptation des conditions de vie et de travail?

Les raisons en sont multiples.

.../...

Si l'on consulte les statistiques d'une étude publiée pour ce congrès, on constate avec étonnement que la masse des prestations, le coût total de la sécurité sociale atteint dans les Etats membres de 13 à 17 % du produit national brut et constitue donc un énorme mécanisme de redistribution par lequel les Etats et les citoyens veillent à leur sécurité sociale.

Ainsi les systèmes respectifs d'assurance sociale de nos pays représentent un volume économique fort appréciable. On peut donc dire à bon droit qu'avec la structure des systèmes fiscaux ils caractérisent l'ensemble même de notre économie nationale et donc de toute notre Communauté économique plus nettement que ne le révèlent maints phénomènes superficiels et maints slogans.

En particulier on ne saurait ignorer que les différences quant à la mobilisation des ressources, et évidemment en particulier quant aux parts respectives des pouvoirs publics ou des partenaires sociaux eux-mêmes, puis quant au mode d'utilisation, et de nouveau en particulier quant à l'utilisation respective pour prestations d'ordre général ou pour les besoins propres peuvent exercer une influence considérable sur les conditions économiques. A cela s'ajoute naturellement le niveau absolu de la part que ce domaine représente et qui, comme je l'ai déjà dit, oscille dans notre Communauté entre 13 et 17 % du produit national brut.

Dans un espace économique où il s'agit d'établir les conditions mêmes d'un marché intérieur, avec liberté de mouvement des produits et des facteurs de production, les disparités dans un domaine aussi important peuvent évidemment agir aussi sur les conditions de concurrence. C'est donc déjà là une première raison de veiller à ce qu'évolution ne soit pas divergente, mais convergente, et de faire en sorte que les adaptations se fassent là où cela est souhaitable et possible et dans cette même mesure.

A ce point de vue purement économique vient s'en ajouter un deuxième, qui tient pour ainsi dire à la matière même. Si nous vivons dans une Communauté, nous ne devrions pas hésiter à comparer respectivement nos expériences et nos réalisations, à profiter des enseignements du voisin et à vérifier dans chaque cas particulier s'il faut en tirer des conséquences pratiques. Aussi, la comparaison des divers systèmes ne peut-elle être seulement quantitative, mais exige aussi une analyse qualitative complémentaire. Dans celle-ci à son tour, il faut avoir conscience que chacun des systèmes nationaux est ancré dans un ordre économique et social déterminé et que ses rapports avec les autres éléments de l'ordre social, avec le système fiscal, le service de santé, l'enseignement, la formation, sont respectivement différents.

Il nous faut donc poser toute une série de questions : comment opèrent les différents systèmes, où sont les lacunes, les détresses négligées, où sont les chevauchements, les conflits de systèmes, qu'en est-il du caractère rationnel, du sens de l'économie administrative et tout particulièrement qu'en est-il du caractère humanitaire de la réglementation et de son application ? Le caractère humanitaire implique aussi une sage appréciation des faiblesses humaines et un endiguement éclairé des abus possibles qui ne peuvent naturellement jamais et nulle part être entièrement exclus. Que reste-t-il des vieux principes de solidarité et de subsidiarité et qu'est-ce que les hommes attendront à l'avenir des systèmes de sécurité sociale quant à l'amélioration et au perfectionnement de leur fonctionnement, si nous continuons à pouvoir élever rapidement le bien-être général ?

Je vois dans tout cela des points de vue qui devraient faire l'objet de vos réflexions en matière d'harmonisation. C'est précisément parce que les faits économiques ne permettront que graduellement un alignement du niveau des prestations que nous devrions nous attacher d'autant plus à rapprocher les systèmes quant à la structure et à la qualité des prestations.

Une autre raison de confronter et de rendre convergentes les pratiques d'assurance sociale découle de l'un des principes fondamentaux de notre Traité, à savoir celui de la libre circulation des travailleurs. Elle n'est possible que s'il y a un certain alignement des systèmes nationaux de sécurité sociale. En face de l'importance du système de

la sécurité sociale et de la diversité des agencements nationaux, il est naturel qu'il doive y avoir une certaine harmonisation dans la manière dont les divers Etats membres assurent leurs citoyens contre les risques essentiels de l'existence. Car il est inconcevable qu'à l'intérieur d'un pays, il existe des systèmes de sécurité sociale fortement divergents selon les provinces, les circonscriptions administratives, les régions. Cela vaut aussi pour le futur marché intérieur que les Etats membres constitueront à la fin de la période de transition.

Enfin, - et ce n'est pas là l'argument le plus négligeable en faveur d'une évolution convergente des systèmes de sécurité sociale - des raisons politiques et éthiques générales conseillent de rechercher pour la période où le Marché commun sera réalisé des conditions de vie et de travail au moins comparables. Toute véritable collectivité est caractérisée par l'existence de conditions analogues dans les secteurs importants de sa vie économique et sociale. Si avec le Marché commun nous aspirons à une telle évolution, nous ne pouvons disjoindre de ce processus l'alignement le secteur si important de la sécurité sociale.

Personne parmi nous ne peut rester sourd aux raisons politiques, économiques et juridiques qui interdisent un bouleversement radical des systèmes existants et incitent au raisonnement à la prudence et à une sage limitation au strict nécessaire. Mais on ne saurait davantage admettre les arguments du simple entêtement et de la suffisance particulariste que l'on avance occasionnellement contre l'étude et l'action concertées. En dépit de toute la fierté légitime que nous pouvons tirer des traditions sociales de nos pays, nous entendons garder présent à l'esprit qu'après la dernière guerre catastrophique il n'y a pas encore vingt ans il a partout fallu recommencer à neuf. Je n'hésite pas à affirmer qu'il n'y aurait pas eu de difficultés insurmontables à appliquer dès ce moment-là dans chacun de nos pays des principes analogues et à développer des systèmes comparables.

Mais déjà pendant la guerre et dans les années qui ont suivi, il y a eu un développement presque foudroyant de la sécurité sociale, comme le décrivent les exposés qui vous ont été distribués, avec toutes les particularités nationales. Le processus évolutif se poursuit manifestement, comme le confirment les réformes votées tout récemment et les nouveaux projets de loi. Un tel mouvement recèle une grande

.../...

possibilité d'intensifier notre Communauté. Mais il y a là aussi un danger. Dans l'ensemble il existe bien des points communs dans les six pays, il y a partout des tendances analogues, mais il y a aussi d'innombrables solutions diverses et variées, de nouvelles divergences dans les détails et dans les principes.

Si je résume toutes ces considérations et conclusions, il me semble certain que nous devrions à tout prix éviter de laisser s'accroître entre les Etats membres les divergences qui, insensiblement tout d'abord, mais toujours plus tangiblement par la suite, compliqueraient l'oeuvre d'unification. Les exposés comparatifs donnent des suggestions si nombreuses et précieuses que l'élan réformateur le plus puissant y trouve un vaste champ d'action s'il s'allie à la ferme volonté d'harmonisation; et chacun se gardera de plus de mainte erreur en mettant à profit les expériences des pays voisins. La grande masse de nos citoyens et de nos peuples a sensiblement les mêmes besoins et les mêmes revendications, elle se ressemble tellement dans ses convictions, ses attitudes et son sens de la vie. Le progrès technique et le bien-être général croissant dans notre Europe fera le reste pour l'égalisation, sans faire tort pour autant à la riche variété de l'être européen.

Cette conférence convoquée par les trois Exécutifs européens fournira l'occasion de discuter toutes ces questions et permettra à la Commission de la Communauté économique européenne d'avoir un aperçu des diverses opinions et tendances. Elle lui apportera aussi des suggestions pour présenter des propositions en vue de l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale évoquée dans le programme d'action de ma Commission et d'instaurer ainsi concrètement dans cet important domaine la coopération des Etats membres telle qu'elle est prévue dans le Traité.

Une telle initiative d'amélioration et d'harmonisation des systèmes de sécurité sociale dans le sillage du développement économique s'impose déjà parce qu'une sécurité accrue dans la vie de tous les jours renforcera les travailleurs dans leur attitude à l'égard de l'oeuvre d'unification européenne. Notre force politique est liée au progrès social que nous réalisons dans notre Communauté. Un degré suffisant de sécurité dans le domaine social est indispensable pour l'épanouissement de la liberté.