

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

SEC(72) 2832 final

Bruxelles, le 12 septembre 1972

PROGRAMME DE TRAVAIL

POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET SOCIAL EUROPÉEN

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1 à 7
<u>I. ELEMENTS DEFINISSANT LE BUDGET SOCIAL EUROPEEN</u>	8
1/ Le contenu du budget social européen	8 à 12
2/ Le cadre du budget social européen	12 à 15
3/ Période couverte par le budget social européen	15 à 19
4/ Hypothèses servant à l'élaboration des prévisions	19 à 22
5/ Structure du budget social européen.	22 à 28
<u>II. PROGRAMME DE REALISATION DU BUDGET SOCIAL EUROPEEN</u>	28
A) DECISIONS A PRENDRE PAR LE CONSEIL	28 à 30
B) REALISATION MATERIELLE DU BUDGET SOCIAL EUROPEEN	30 à 34
<u>1.</u> La méthode de travail	30 à 31
<u>2.</u> Le calendrier des travaux	31 à 32
<u>3.</u> Le premier budget social européen.	33 à 34

P R O J E T

PROGRAMME DE TRAVAIL

POUR L'ELABORATION DU BUDGET SOCIAL EUROPEENINTRODUCTION

I. Depuis dix ans environ, on voit s'amplifier progressivement dans les Etats Membres de la Communauté, le recours à des prévisions économiques, à court et à moyen terme, sans cesse plus élaborées (telles qu'on les rencontre, par exemple, dans les budgets économiques et dans les plans nationaux de développement économique et social).

Dans le domaine social, comme d'ailleurs dans le domaine économique, où tout ne peut être réalisé en une seule étape, des priorités doivent être déterminées et un échelonnement adopté. La réalisation de cette stratégie des choix nécessite une connaissance de l'évolution en ces domaines, et par conséquent des prévisions à moyen terme.

En outre, la place importante prise dans l'économie de chacun des Etats Membres par le développement des échanges intracommunautaires et vers les pays tiers - avec les aléas qu'ils introduisent ainsi dans la croissance économique interne - explique aisément cette orientation.

En outre, la mise en oeuvre progressive de l'Union Economique et Monétaire et la coordination des politiques économiques qu'elle implique verra se renforcer, tant au plan national que communautaire, le besoin de mieux saisir les facteurs de la croissance économique et leurs corrélations, besoin auquel une première réponse européenne a été apportée par les programmes de politique économique à moyen terme.

II. Mais en même temps, l'importance des dépenses sociales en faveur des ménages ou de la collectivité et l'apparition de nouveaux besoins à couvrir qui se dégagent des revendications en faveur d'une meilleure "qualité de vie" conduisent à étendre au domaine social les prévisions déjà existantes en matière économique.

A la base de ce choix, il y a tout d'abord des justifications économiques, en particulier le maintien ou la conquête de la compétitivité sur le plan international, ce qui n'est pas sans conséquence dans le domaine social.

En effet, les interventions sociales ont toutes un coût économique et peuvent être considérées au moment où elles se produisent comme pouvant influencer, au moins à court terme, la compétitivité des entreprises qui auront à les supporter. La confrontation internationale et surtout communautaire, avec la perspective qui se dessine du rétrécissement des marges de fluctuation entre les monnaies européennes, et la coordination des politiques économiques rend nécessaire la mise en parallèle des dépenses sociales et de la croissance économique.

Mais, sous la pression des besoins - et l'exemple de plusieurs Etats Membres est là pour le prouver - des mesures sociales finissent par être prises, souvent après que les tensions aient été portées à leur paroxysme (grèves notamment) et un nouvel équilibre économique s'établit alors faisant apparaître concrètement le lien de solidarité entre la politique économique et la politique sociale.

Cependant, l'évaluation de la politique sociale ne peut se confondre avec l'évaluation économique.

En effet, la comptabilité économique néglige certains problèmes sociaux qui ne s'expriment pas en termes de marché. Ainsi, les dépenses de santé sont prises en considération au titre de la consommation et sont négligées en tant que facteur de production parce qu'on

ne sait pas comment quantifier le service rendu à la collectivité par l'entretien de la capacité physique des hommes ou les économies que procure la prévention des maladies, professionnelles ou non, des accidents et des incapacités qui en résultent souvent.

En outre, il n'y a pas toujours une corrélation positive entre le progrès technologique et l'accroissement du bien-être général (problèmes posés par les nuisances, la pollution, l'environnement, etc ...). Enfin, lorsque les besoins vitaux des hommes sont satisfaits, leur comportement change et s'oriente vers une recherche de qualité.

III. Cette double exigence de mieux saisir les liens entre croissance économique et développement social d'une part, et de mieux cerner le dynamique propre aux besoins sociaux d'autre part, explique comment les Etats Membres ont été conduits à souhaiter voir s'élaborer un budget social européen, permettant de connaître l'évolution passée et future des dépenses sociales et de leur financement et à le voir complété par des séries d'indicateurs sociaux seuls à même de permettre de porter des jugements autres que quantitatifs.

Les décisions du Conseil des Ministres du 26 novembre 1970 sur la création d'un budget social européen sont contenues dans le texte suivant (1) :

" En ce qui concerne la suggestion de la délégation
" allemande d'établir un budget social au niveau communau-
" taire, le CONSEIL :
" - constate d'abord ce qui suit : le budget social com-
" munitaire proposé ne vise pas à déterminer des objectifs
" politiques qui engageraient les Etats Membres; il consti-
" tuerait un document factuel réunissant des données statisti-
" ques sur les dépenses et les recettes relatives à la
" Sécurité sociale et d'une façon générale à tous domaines
" relevant de la politique sociale, il comporterait des pré-
" visions à moyen terme fondées sur la législation existant
" dans ces divers domaines au moment de l'élaboration du
" budget social et tenant compte d'un certain nombre de para-
" mètres (évolution démographique, évolution des prix et des
" salaires, du PNB, etc ...); les indications qu'il présente-
" rait ainsi permettraient aux autorités compétentes
" d'apprécier les répercussions qu'aurait une modification
" éventuelle de la législation sur laquelle reposent les
" prévisions;

./.

(1) Cf. Relevé des décisions prises par le Conseil lors de sa 132ème session tenue le 26 novembre 1970 (SOC 28 Rév. 1) du 15 février 1971) et Journal Officiel du 8 mars 1972 (n° C 23 - 15ème année - page 22).

- " - invite la Commission à :
- " a) établir un tableau comparatif des moyens utilisés dans
" les Etats Membres pour déterminer quantitativement
" ainsi que pour prévoir les prestations et les dépenses
" financières dans le domaine de la politique sociale;
- " b) signaler au Conseil, sur la base de cette étude compara-
" tive, les points communs et les lacunes existantes;
- " c) lui soumettre un programme de travail qui mentionne les
" diverses étapes à franchir et les opérations techniques
" à effectuer pour permettre à la Commission de préparer
" chaque année, en coopération avec les experts gouverne-
" mentaux des Etats Membres, un budget social européen. A
" cet effet, il conviendrait d'entreprendre les travaux
" sur la base des comptes sociaux, étant entendu que les
" données réunies devraient à l'avenir non seulement porter
" sur le passé, mais également présenter des prévisions pour
" les prochaines années.

Un premier rapport correspondant aux points a) et
b) a été transmis au Conseil le 12 juin 1972 (1). Le présent
document représente le programme de travail mentionné au
point c).

./.

(1) Document V/154/72.

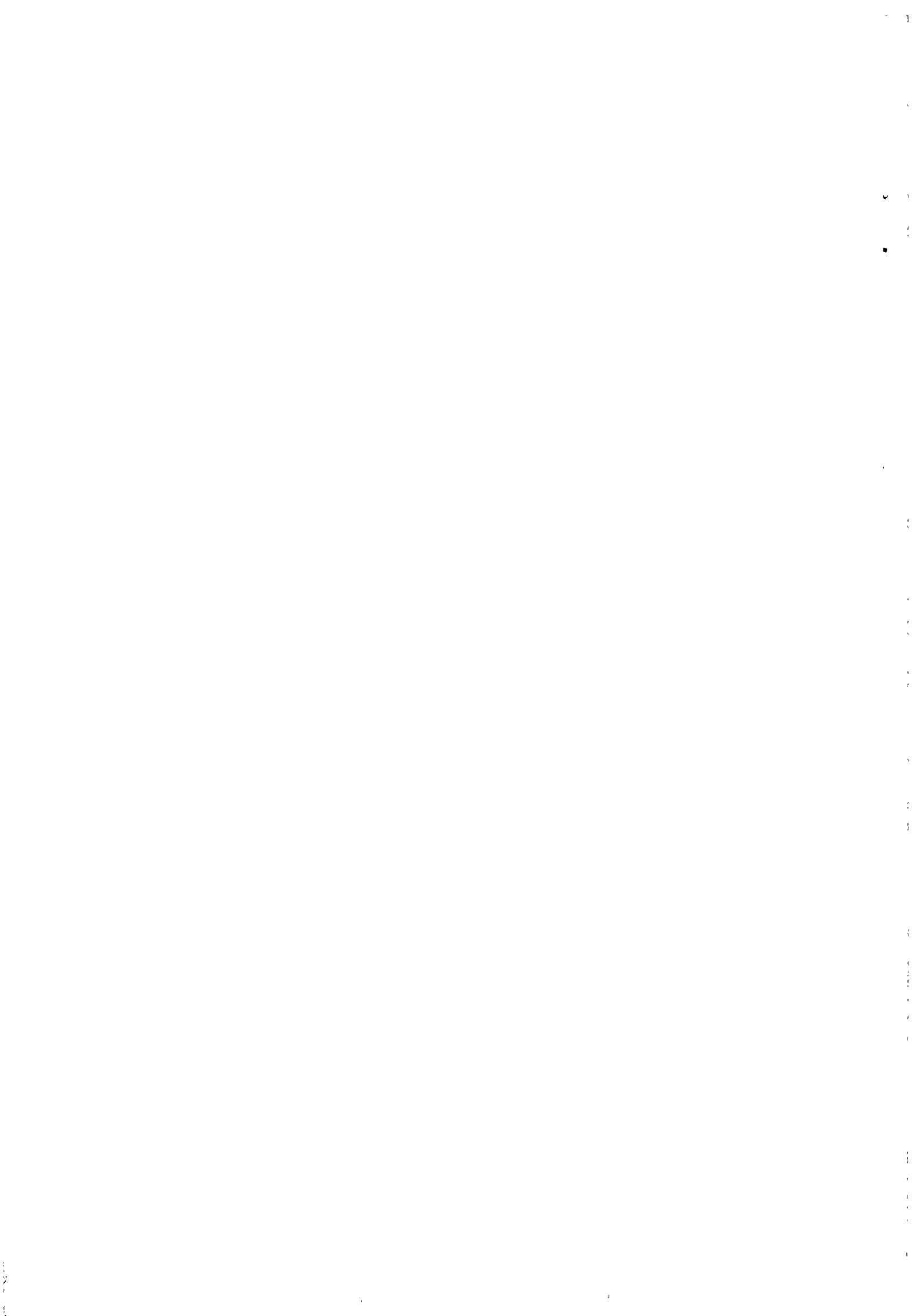
Pour l'établir, la Commission s'est inspirée tant des constatations faites par le Conseil que des enseignements qu'elle-même a retirés lors de l'élaboration de son premier rapport.

o

o

o

o/.



I. ELEMENTS DEFINISSANT LE BUDGET SOCIAL EUROPEEN

Les budgets sociaux existant à l'heure actuelle dans certains Etats Membres peuvent être définis par un certain nombre d'éléments : contenu, cadre, période couverte et hypothèses servant aux prévisions.

De tels éléments, dont l'analyse est faite ci-dessous, doivent nécessairement se retrouver dans le budget social européen.

1/ Le contenu du budget social européen

Il doit porter à la fois sur l'ensemble des dépenses à caractère social dans chacun des pays membres et sur leur affectation. Il n'y a pas lieu ici, à l'heure actuelle, d'ouvrir à nouveau une discussion sur la notion de dépenses sociales puisqu'on dispose, au niveau communautaire, d'une définition de la dépense sociale acceptée par les Etats fondateurs des Communautés Européennes à l'occasion de l'élaboration des "Comptes sociaux" qui doivent, par ailleurs, servir de base pour l'élaboration du budget social européen.

Il est utile de rappeler cette définition :

"On considère comme dépense à caractère social toute dépense ayant pour objet de couvrir les charges résultant pour les individus (ou les ménages) de l'apparition ou de l'existence de certaines éventualités ou besoins, dans la mesure où cette dépense donne lieu à l'intervention d'un "tiers", et sans pour autant qu'il y ait simultanément contrepartie équivalente du bénéficiaire (1).

a. Catégories de dépenses

L'affectation ou l'objet de la dépense sociale a également été défini, dans ce contexte et au niveau communautaire, par référence à une série d'éventualités ou de besoins auxquels elle a pour but de donner des moyens de faire face. La liste actuelle des éventualités ou besoins recensés statistiquement par les Comptes sociaux comprend :

- la maladie,
- la vieillesse, le décès et la survie,
- l'invalidité,
- l'infirmité physique ou psychique,
- l'accident du travail et la maladie professionnelle,
- le chômage,

./.

(1) Le passage au plan communautaire avec le système européen de comptes économiques intégrés est assuré, puisque le contenu des principaux éléments des "Comptes sociaux" y est défini de la même manière.

- les charges de famille,
 - l'événement politique et la calamité naturelle,
- et - divers.

Cette liste doit s'étendre ultérieurement à la formation professionnelle des adultes, au logement social (1) et, éventuellement, à la formation de patrimoines.

Mais l'examen des budgets sociaux français et allemand auquel il a été procédé d'une façon approfondie dans le "Rapport sur les prévisions à moyen terme des dépenses sociales et de leur financement" (2) fait apparaître que leur contenu va au-delà des domaines d'intervention énumérés ci-dessus. Non seulement ils portent déjà sur la formation professionnelle et le logement social, mais encore ils s'étendent aussi en particulier aux abattements fiscaux et à la formation de patrimoines (budget social allemand). Dans le cadre de la définition retenue, aucune limite n'est mise à leur extension que celle qui dépend de la difficulté de disposer actuellement de données statistiques ou prévisionnelles.

Le contenu du budget social européen doit en outre s'adapter à l'évolution des besoins sociaux ou à l'apparition de nouveaux besoins. Dans les pays industrialisés, on

./.

(1) Des travaux sont en cours sur ces deux points.
(2) Document V/154/72.

assiste en effet à un développement considérable des activités qui, dans leur totalité ou dans une large mesure, sont assurées par les collectivités publiques, en dehors du marché. Ce développement, dû à la pression sans cesse accrue des besoins liés tant à l'évolution démographique - et en particulier à l'expansion des villes - qu'à l'évolution des modes de vie, se traduit par une demande croissante de services publics à finalité sociale et par des aspirations nouvelles, notamment dans le domaine socio-culturel. De même, le développement industriel suppose celui de ces activités qui pourvoient aux facteurs de production (éducation et formation professionnelle), remédient aux nuisances et prennent en charge les coûts sociaux de la croissance économique, en particulier industrielle (santé et action sociale). Enfin, il faudrait mentionner les mutations que connaissent secteurs (mines, agriculture, textile, chantiers navals) ou structures (commerce), et les mesures sociales qui les accompagnent (allocations de départ, indemnités de reconversion, etc ...). Dans ces conditions, il n'est plus possible, pour qui veut porter un jugement fondé sur la politique sociale, de ne pas disposer d'informations chiffrées sur toutes ces évolutions.

Par là même, le contenu du budget social européen doit rester "ouvert" et dynamique. C'est d'ailleurs la tendance des "Comptes sociaux".

b. Nature des dépenses

Dans les travaux existant actuellement, seules les dépenses sociales courantes ont été prises en compte : on envisage d'y incorporer progressivement les dépenses en capital (en particulier sous forme d'investissements sociaux). Une politique sociale ne peut en effet uniquement se définir par les transferts sociaux, elle doit aussi englober toutes les dépenses d'équipement à finalité sociale qu'exigent les évolutions retracées ci-dessus, en particulier sous forme d'investissements nouveaux.

Réaliser un budget social portant sur les dépenses courantes et en capital engagées pour faire face aux besoins sociaux actuels, ou futurs, tel est l'objectif à poursuivre (1).

Il dépend en grande partie des données statistiques ou prévisionnelles disponibles, encore trop souvent insuffisantes dans le domaine social. Un effort particulier devra donc être entrepris parallèlement en ce domaine.

2/ Le cadre du budget social européen

Un cadre est offert, celui adopté pour les "Comptes sociaux" élaborés par l'Office statistique des Communautés. On entend par "cadre" le détail des rubriques qu'ils contiennent et leurs regroupements.

./.

(1) Il sera souhaitable de distinguer dès que possible parmi les dépenses en capital : - les transferts de capital et - la formation brute et nette de capital fixe.

a. Caractéristiques du cadre des Comptes sociaux

Il permet de présenter les dépenses sociales sous une forme institutionnelle (indiquant l'origine des dépenses) et les prestations sous une forme fonctionnelle (indiquant les besoins dont elles assurent la couverture). On voit ainsi l'origine institutionnelle des prestations et des dépenses qui leur sont liées et leur affectation à tel ou tel besoin ou fonction.

b. Problèmes de l'adaptation du cadre des Comptes sociaux

La question qui se pose lorsqu'on passera des "Comptes sociaux" au budget social européen est de savoir si un tel cadre peut être utilisé dans son intégralité et dans le détail lorsqu'il s'agira d'y incorporer des prévisions.

L'expérience acquise lors de la réalisation de l'étude sur l'évolution financière de la Sécurité sociale (1965 à 1975) (1) dans les Etats Membres de la Communauté permet d'apporter un premier élément de réponse. Les experts ont été conduits à simplifier ce cadre en raison des difficultés qu'ils ont rencontrées pour établir leurs projections et parce que les évaluations comportant naturellement une certaine marge d'imprécision, il leur a paru préférable de réduire le nombre d'informations

./.

(1) Dont le rapport de synthèse a été transmis au Conseil des Ministres en mars 1972 -document V/876/71).

recherchées. Les prévisions ne peuvent en effet avoir la précision et le détail des statistiques rétrospectives. Elles ont surtout un objectif différent, celui de fournir une silhouette simplifiée comportant les informations (ordre de grandeur et tendances d'évolution) considérées comme nécessaires à la prise des décisions de principe.

A ces raisons techniques ou de nécessité de prise de décision qui pourront entraîner des modifications, sous forme notamment de regroupement des subdivisions du cadre des "Comptes sociaux", viennent s'ajouter celles liées aux transformations apportées par l'Office statistique lui-même à ses comptes en liaison avec les experts gouvernementaux.

Citons, par exemple, les travaux en cours sur le réaménagement du domaine de l'aide sociale dont la terminologie même est aujourd'hui remise en cause dans la plupart des Etats Membres au profit de celle de l'action sociale.

Si bien qu'au fur et à mesure de l'insertion de nouveaux domaines dans le budget social européen et pour répondre à des exigences d'information de la part des Gouvernements, qui peuvent être - selon le cas - plus globales ou plus fines, en même temps que pour s'adapter à l'évolution de la politique sociale elle-même, son cadre de départ viendra de lui-même à se modifier.

Si elle estime inévitable d'y apporter, pour toutes les raisons ci-dessus évoquées, des modifications, la Commission veillera à ce que les travaux nationaux en matière de dépenses sociales servant à la réalisation du budget social tendent à se rapprocher constamment du cadre des "Comptes sociaux".

3/ Période couverte par le budget social européen

Le budget social européen doit, selon la demande même du Conseil, comporter des données sur le passé et des prévisions à moyen terme. Le choix par le Conseil de telles prévisions permet de maintenir un étroit parallélisme avec les prévisions économiques existant au niveau communautaire, notamment avec les projections macro-économiques dans le cadre de la politique économique à moyen terme.

La Commission est consciente que le choix n'a pas encore été fait entre les prévisions à horizon fixe et les prévisions à horizon mobile. Dans ce domaine, les Etats fondateurs n'ont pas, à l'heure actuelle, adopté d'orientation commune. Il lui paraît qu'en ce qui concerne le budget social une solution s'impose en fonction même du caractère que lui a attribué le Conseil.

Les deux types de prévisions mentionnées correspondent à des buts différents. S'il s'agit d'une programmation

et de la réalisation d'objectifs qui se concrétisent obligatoirement dans les budgets de la période considérée, l'horizon fixe s'impose. Au contraire, s'il s'agit d'acquérir une vision claire et renouvelée de l'évolution économique et sociale en vue des choix à effectuer successivement, l'horizon mobile est le seul concevable.

Par conséquent, le Conseil ayant précisé que :

" le budget social communautaire proposé ne vise pas
" à déterminer des objectifs politiques qui engageraient
" les Etats Membres", la Commission se trouve conduite à proposer un budget social à prévisions à horizon mobile (1).

En outre, il serait souhaitable que ces prévisions soient également complétées par des prévisions à court terme. En effet, les évaluations à court terme qui accompagnent très souvent les budgets de l'année à venir (budgets économiques au plan communautaire) fournissent les indications indispensables aux autorités qui doivent

./.

(1) Les évolutions dans le domaine de la politique économique à moyen terme laissent entrevoir la possibilité de pouvoir compter, dans un avenir pas trop éloigné, sur des projections simplifiées et des orientations globales à horizon mobile qui comprennent les hypothèses mentionnées ci-après, et feront l'objet d'une mise à jour au début de chaque année, ce qui facilitera l'élaboration du budget social européen.

prendre des décisions circonstanciées ou d'ajustement. Les prévisions à moyen terme par contre donnent les informations de base à partir desquelles peut se construire le cadre d'une politique réfléchie et d'une action volontaire pouvant comporter des réformes profondes ou s'inscrivant dans un programme de réalisations successives.

Une justification supplémentaire de ce choix résulte des décisions récemment prises au niveau européen de coordonner à court terme les politiques économiques nationales (1).

L'introduction dans le budget social de prévisions à court terme et à moyen terme doit, dans un souci de symétrie, s'accompagner normalement de l'insertion de statistiques couvrant des mêmes tranches de temps dans le passé si l'on veut garder un certain équilibre au budget social et favoriser la comparaison, pour une même période de temps, entre l'évolution passée et future des dépenses sociales et de leur financement (2).

./.

- (1) Journal Officiel C 38 du 18 avril 1972 - Résolution du Conseil et des représentants des Gouvernements des Etats Membres du 21 mars 1972.
- (2) L'étude sur l'évolution financière de la Sécurité sociale - déjà citée page 13 - avait retenu cette orientation et en démontre tout l'intérêt.

La période totale prise en considération dans le budget social se présenterait ainsi linéairement :

$$\begin{array}{cccccc} - 5 & - 1 & 0 & + 1 & + 5 & \\ \hline & & 0 & & & \end{array}$$

(soit l'année 0 : année de référence ou d'établissement du budget
 " " + 1 : année à venir (ou année de parution du budget)
 " " - 1 : année passée
 " " + 5 : année 5 ans au-delà ou en-deçà de l'année de référence).

Par ailleurs, la préparation annuelle d'un budget social ainsi étalé dans le temps confirme la nécessité d'un glissement annuel de la période qu'il a prise en considération. Il serait, en effet, difficilement concevable de retenir un horizon fixe pour la période prévisionnelle à moyen terme, alors même que chaque année la prévision à court terme porterait sur une nouvelle année de la période quinquennale. Elle implique également le glissement de l'année de référence pour le calcul des prévisions.

Si l'on veut que le budget social européen d'une année donnée suive au plus près la réalité économique et sociale, il y a lieu de prendre comme année de référence l'année précédente.

Un exemple illustrera ce commentaire :

Le budget établi au cours de l'année 1972, publié en 1973 sous le titre "budget social européen 1973-1977", couvrirait la période 1967 à 1977 et comprendrait d'une part, les données statistiques relatives aux années 1967 et 1971 (définitives), 1972 (provisaires : année de référence) et d'autre part, les prévisions pour les années 1973 et 1977.

1967	1971	<u>1972</u>	1973	1977
(-5)	(-1)	0	(+1)	(+5)

4/ Hypothèses servant à l'élaboration des prévisions

Les prévisions, à court terme et à moyen terme, des dépenses sociales et de leur financement, sont, d'après la conception même du budget social, intimement liées aux prévisions économiques de même durée.

L'élaboration de ces prévisions dépend donc, dans une large mesure, des hypothèses retenues pour déterminer l'évolution économique. Elle dépend également du choix fait entre une évolution à législation constante ou à législation variable (avec diverses alternatives de modifications de législation). Elle dépend enfin d'hypothèses d'évolution propres aux diverses institutions ou fonctions que l'on

qualifiera "d'hypothèses techniques" (dépenses de santé ou prestations familiales). Examinons successivement chacune de ces catégories d'hypothèses.

a. Hypothèses économiques

Les prévisions économiques sont fonction des paramètres suivants : prix, salaires et autres revenus, population occupée totale, chômage, produit national brut aux prix du marché et de leur évolution à court ou à moyen terme. Les mêmes paramètres et leurs indices d'évolution seront retenus pour le budget social - on utilisera à cet effet, en principe, les hypothèses ayant servi à la préparation des programmes économiques à moyen terme ou à des travaux prévisionnels au plan communautaire. Si cela n'est pas possible, on se référera aux hypothèses à la base des travaux nationaux officiels ou semi-officiels de même nature.

b. Hypothèse de législation

Dans le cas présent, l'hypothèse législative est fixée par la décision du Conseil. Il s'agit de l'hypothèse de "législation existante" dans les divers domaines de la politique sociale au moment de l'élaboration du budget social. Il serait souhaitable, pour aboutir à retracer avec une certaine fidélité l'évolution sociale, que cette

hypothèse soit prise dans son acceptation la plus large possible. On ne se bornera donc pas à la seule législation formelle, mais on tiendra compte également des décisions déjà prises (même si elles n'ont pas encore fait l'objet de mesures législatives, telles les revalorisations régulières de certaines prestations sociales) ou très probables.

L'hypothèse serait donc législation constante ou très probable (1).

c. Hypothèses techniques

D'une façon générale, l'évolution du montant des dépenses relatives à une catégorie de prestations peut être représentée par un indice obtenu en calculant le produit de trois indices correspondant

- à l'évolution démographique (nombre de bénéficiaires),
- au volume des prestations par bénéficiaire résultant soit de l'évolution d'une consommation (soins de santé), soit du jeu des mécanismes définissant le calcul des prestations et à
- la valeur d'une prestation unitaire ou d'une prestation de base compte tenu de l'évolution soit des tarifs, soit des modalités de revalorisation appliquées aux prestations servies.

./.

(1) Ainsi que le Conseil l'a mentionné dans sa décision du 26 novembre 1970, "les indications que fournira le budget social européen permettront aux autorités compétentes d'apprécier les répercussions qu'aurait une modification éventuelle de la législation sur laquelle reposent les prévisions".

On retiendra donc également ces hypothèses à propos du budget social en rappelant qu'elles sont, pour certaines d'entre elles, dépendantes de l'hypothèse de législation constante et, dans certains cas, de tendance maintenue.

5/ Structure du budget social européen

Les orientations, explicites ou implicites, qui se dégagent du mandat donné à la Commission par le Conseil des Ministres en vue de l'élaboration annuelle du budget social européen vont déterminer la structure à donner à ce budget.

Certaines d'entre elles sont de nature formelle. Ainsi la demande d'établir le budget social - portant sur les dépenses sociales et leur financement dans le passé et dans les prochaines années - sur la base des "Comptes sociaux" ou la demande de faire apparaître les liens entre politique sociale et politique économique, à travers l'élaboration de prévisions de dépenses sociales sur la base notamment de divers paramètres économiques et démographiques.

Les autres ont un caractère opérationnel. Telle la demande de disposer - à travers le budget social - des informations de base "permettant aux autorités compétentes d'apprécier les répercussions qu'aurait une modification éventuelle de la législation sur laquelle reposent les prévisions".

C'est à partir de telles informations que peut se construire le cadre d'une politique réfléchie et d'une action volontaire pouvant comporter des réformes profondes ou s'inscrivant dans un programme de réalisations successives. Cette demande explique la nécessité de disposer rapidement de telles informations pour leur garder - et donc également au budget social lui-même - leur caractère d'actualité.

Pour tenir compte de ce faisceau d'exigences, il y aurait lieu de présenter le budget social européen dans un document ayant la structure générale suivante :

- EVOLUTION GLOBALE DES DEPENSES ET DES RECETTES (POUR LA PERIODE COUVERTE PAR LE BUDGET SOCIAL)

- a) - en valeurs absolues
 - en indices;
- b) par rapport à certaines grandeurs économiques (en %), notamment :
 - Revenu national au coût des facteurs
 - Produit national brut aux prix du marché
 - Revenu disponible des ménages;
- c) dépenses sociales par habitant
 - en valeurs absolues (en unités monétaires nationales et en unités de compte)
 - en valeurs relatives.

./.

EVOLUTION STRUCTURELLE DES DEPENSES ET DES RECETTES

1. Evolution structurelle des dépenses

a) Selon leur nature (prestations sociales et frais de gestion).

On centrera la comparaison sur les prestations sociales sous la double approche :

- prestations sociales par nature,
- prestations sociales par fonctions.

En vue de disposer des informations indicatrices des orientations ou tendances des principales composantes d'une politique sociale, il y aurait lieu d'introduire à côté de la comparaison des prestations par fonctions - telles que reprises dans les "Comptes sociaux" - une comparaison par fonctions plus larges regroupant celles des "Comptes sociaux". Il y aurait ainsi, par exemple, une comparaison des prestations regroupées à travers les fonctions suivantes : Santé, Famille, Emploi, Vieillesse, Education, Logement, etc ...

b) Selon le régime

D'après la classification adoptée actuellement dans les "Comptes sociaux" ou dans leur extension future :

- Régimes de type A (régimes d'assurances ou de Sécurité sociale),
- Régimes de type B (prestations bénévoles d'employeurs),
- Régimes de type C (prestations aux victimes d'événements politiques ou de catastrophes naturelles),
- Régimes de type D (autres actions sociales),
- etc ...

L'évolution fera apparaître dans l'ensemble institutionnel les changements intervenus ou probables entre les divers régimes pris en compte dans le budget. On aurait ainsi une indication assez précise sur les tendances d'évolution des différentes politiques nationales dans le domaine social et sur les axes prioritaires de leur développement.

2. Evolution structurelle des recettes

- par nature (cotisations, pouvoirs publics, etc ...)
- par secteurs de provenance (ménages, entreprises, etc ...).

Les données fournies le seront en valeur absolue (unités de compte et unités monétaires nationales) et en valeur relative. Sur ce point également, il y aura lieu de relier soit les prestations soit les recettes à certaines grandeurs économiques précédemment citées.

Les conclusions doivent mettre en lumière, d'une part, les axes essentiels des évolutions nationales, avec leurs convergences ou leurs divergences, d'autre part, les aspects sur lesquels un approfondissement de la comparaison doit être entrepris ou sur lesquels elle doit être engagée.

Le budget ainsi structuré sera accompagné d'une note méthodologique concernant, d'une part, les principales définitions relatives au contenu, aux classifications (nature des dépenses sociales, fonction

des prestations sociales, nature des recettes, provenance des recettes et nomenclature des régimes); d'autre part, la méthodologie adoptée pour les prévisions, ainsi que les diverses hypothèses retenues pour leur élaboration. Cette note constituera ainsi une clé de lecture de l'ensemble du document et ne sera modifiée qu'en cas de besoin.

Compte tenu de la nécessité, déjà indiquée, de disposer rapidement des informations principales telles qu'elles ont été définies ci-dessus et sous la forme que l'on vient d'indiquer, on renverra les éléments suivants à un document annexe dont la publication sera décalée dans le temps par rapport à celle du corps du budget social lui-même :

- a) - rapports nationaux ayant servi à l'élaboration du budget social (sur lesquels des indications sont données au point II),
- b) - les données diverses utilisées pour les calculs des valeurs relatives.

On renverra également aux "Comptes sociaux" pour la nomenclature des institutions et gestions par pays et par régime et pour la nomenclature des fonctions (sens et contenu de chaque fonction).

En résumé, tirant l'expérience acquise dans la réalisation de l'étude sur l'évolution financière de la Sécurité sociale (1965-1970-1975) et de son actualisation, la Commission propose que le budget social européen

se compose

- d'un document de synthèse - disponible
rapidement - permettant la confrontation entre les Etats
Membres et ayant la structure ci-dessus esquissée

et - d'un second document portant, à titre
principal, sur les divers rapports nationaux (tableaux
et leurs commentaires) ayant servi à la préparation du
document de synthèse dont la publication dans les
différentes langues de la Communauté risque de demander
plus de temps.

o

o

o

II. PROGRAMME DE REALISATION DU BUDGET SOCIAL EUROPEEN

Une série de propositions ont été esquissées par la Commission à propos des éléments constitutifs du budget social européen : contenu, cadre, période couverte, hypothèses pour les prévisions, enfin structure du budget social européen. La première phase avant de passer à la réalisation matérielle de ce budget par les services de la Commission et par les experts gouvernementaux, est la prise de décision du Conseil sur ces propositions.

A) DECISIONS A PRENDRE PAR LE CONSEIL

1. Le champ d'application du budget social doit être aussi large que possible et suivre avec souplesse l'évolution de la notion de politique sociale dans le temps;
2. Le budget social doit porter aussi bien sur les dépenses courantes que sur les dépenses en capital;
3. Le cadre des "Comptes sociaux", utilisé pour le budget social, doit pouvoir faire l'objet d'adaptations;
4. Les hypothèses économiques et démographiques doivent être celles retenues au niveau communautaire;
5. L'hypothèse de législation constante doit être interprétée dans le sens élargi de "législation constante ou très probable";

6. Le budget social doit s'étendre sur les 5 années précédant l'année de référence et les 5 années qui la suivent;

7. A l'intérieur de cette période, la comparaison doit aussi porter sur un délai plus court égal à 3 ans, soit 1 an avant et 1 an après l'année de référence. Il y aurait donc ainsi 5 années repères (dont 4 ordonnées symétriquement par rapport à l'année de référence);

8. L'année de référence doit être commune et correspondre à l'année précédant la publication du budget social;

9. Les prévisions doivent être à horizon mobile (prévisions glissantes renouvelées chaque année);

10. La structure du budget social européen doit être celle indiquée page 22 (document de synthèse et document annexe);

11. La mise du budget social à la disposition du Conseil et sa publication se feront en deux phases correspondant à ses deux parties constitutives.

B) REALISATION MATERIELLE DU BUDGET SOCIAL EUROPEEN

Elle implique l'adoption d'une méthode de travail et d'un calendrier et se concrétise par un premier document : le premier budget social européen.

1. La méthode de travail

Elle implique un déroulement des travaux en plusieurs phases :

a/ Il y a lieu tout d'abord de recueillir les différentes données nationales qui vont permettre l'élaboration du document de synthèse constituant l'élément de base du budget social européen. Ce travail incombe aux diverses délégations nationales. Elles auront à préparer à cet effet un rapport comportant les éléments suivants :

- indications sur les traits essentiels de l'évolution législative passée et sur les mesures législatives retenues pour les prévisions,
- données statistiques ou prévisionnelles pour les 5 années repères adoptées. Ces données seront recueillies par l'intermédiaire d'une série de tableaux homogènes et valables pour toutes les délégations (à raison d'un tableau pour les recettes et d'un tableau pour les dépenses pour chaque année repère). Le modèle de ces tableaux est fourni par les "Comptes sociaux" adaptés en tant que de besoin,

./.

- commentaires des tableaux,
- indications sur la méthodologie retenue pour les prévisions,
- indications sur l'évolution passée ou prévisionnelle d'un certain nombre de paramètres économiques ou démographiques (sous forme d'indice ou en valeurs absolues).

b/ A partir de ces travaux nationaux et en collaboration avec les experts gouvernementaux (notamment sous forme de réunions), la Commission élabore un document de synthèse à l'intention des institutions communautaires, des Gouvernements et des partenaires sociaux, suivi ultérieurement de l'ensemble des rapports nationaux.

2. Le calendrier des travaux

La réalisation en deux étapes principales des travaux nationaux et communautaires débouchant sur le budget social européen et la nécessité de disposer rapidement de ce budget, conduisent inévitablement à commencer les travaux dès l'année précédant la publication du budget (1). Que pourrait-on penser, en effet, de l'utilité pour les autorités responsables de disposer d'un tel budget à la fin de l'année dont il retracerait l'évolution prévisible sinon même au début de l'année suivante ?

Le calendrier suivant pourrait donc être retenu pour répondre à cet impératif d'urgence :

./.

(1) Mentionner également les délais nécessaires pour la reproduction et la traduction ne fait que renforcer cette nécessité.

- Au cours du premier semestre de l'année x, réunion par la Commission des experts gouvernementaux pour voir les extensions ou modifications à apporter au budget de l'année $x - 1$ et décisions concernant le prochain budget ($x + 1$);

- Au cours du second semestre de la même année, on assisterait successivement

- à la préparation par les délégations nationales de leur rapport et à son envoi à la Commission;
- à l'élaboration par les services de la Commission, sur la base des rapports nationaux, d'un projet de document de synthèse;

- Au cours du premier semestre de l'année $x + 1$, les experts gouvernementaux examineraient ce projet de document, puis les services de la Commission passeraient à l'élaboration définitive du document de synthèse - ou budget social de l'année $x + 1$ -. Le budget - sous cette forme - devrait être disponible avant les vacances d'été.

- Enfin, comme au cours du même semestre de l'année précédente, il y aurait examen en commun du budget social de l'année x .

- Le second semestre verrait également la parution des rapports nationaux en même temps que la mise en oeuvre des travaux du budget de l'année suivante.

3. Le premier budget social européen

La Commission est consciente que, pour la réalisation pratique du programme exposé ci-dessus, un certain nombre de difficultés devront être surmontées. Elles découlent des différences ou des lacunes existant entre les Etats Membres, notamment en matière de prévisions de dépenses sociales et de leur financement, pour ne pas citer le fait que certains pays n'ont pas encore de budget social ou sont juste au début de sa construction. Faut-il souligner également, comme le confirment les travaux d'extension et d'approfondissement des "Comptes sociaux", que le matériel statistique manque encore ou est insuffisant pour saisir dans la comptabilité sociale et au-delà dans la prévision sociale toute une série de domaines d'interventions ? Ces difficultés risquent encore de croître avec l'arrivée des nouveaux membres qui n'ont pas l'habitude des travaux communautaires.

Cependant, si elles obligent à limiter au départ les ambitions, elles ne doivent pas conduire à retarder l'exécution du mandat donné par le Conseil à la Commission et aux Etats Membres. La Commission estime que les travaux devront commencer dès le mois de janvier 1973.

./.

Le premier budget social européen portera, pour tous les pays, sur les éléments qui auront pu faire l'objet de relevés statistiques ou de prévisions. Il devrait être possible de l'étendre aux régimes (institutions ou gestions) actuellement couverts par les "Comptes sociaux" s'ils peuvent faire l'objet de prévisions avec un minimum de rigueur.

Mais étant donné que certains pays sont allés au-delà de ces régimes dans le budget social dont ils disposent, le "tronc commun" retenu par tous sera complété par des développements complémentaires portant sur les activités sociales prises en considération dans le budget social de certains Etats Membres (par exemple : formation professionnelle des adultes, logements sociaux, avantages fiscaux). Ceci constituerait une incitation à tous les Etats Membres d'étendre le "tronc commun" et, à cet effet, d'améliorer leurs instruments statistiques et de prévisions.

°

°

°

