

INFORMATION

SOCIAL POLICY

European social policies : Problems and prospects

98/75

Text of a speech by Dr. Patrick J. HILLERY, Vice-President of the Commission of the European Communities, to the Royal Irish Academy, Dublin, on 28 April 1975.

Introduction

The socio-economic situation in the European Community today is the most difficult we have faced since the creation of the Community. In the space of under two years, unemployment within the Community has more than doubled. Over 4 million workers are now wholly without work while at least another 1 1/4 million workers are working reduced hours. Rates of wage and price inflation are in double figures in almost every Member State. Such rates of inflation tend to inhibit the introduction of policies which would reduce unemployment ; they also tend to undermine social stability. Economic growth has been halved, or more than halved, and shows no immediate signs of significant recovery. This is the situation which the people of Western Europe face today.

Against this background, I intend to examine two main topics. Firstly, I shall try to identify those features of social and economic development in Europe during recent decades which have most relevance to the kind of problems Europe now faces. Then, taking these developments into account, I shall explore the possible ingredients of a medium-term strategy which might offer a reasonable chance of restoring stable social and economic progress within the Community. The ideas I have to offer on these two topics are by no means an exhaustive analysis, neither are they a presentation of Commission policies. If I succeed in stating clearly certain major problems of European social policy, and provoking some thought as to how these problems may be tackled, then I will have succeeded in my immediate objective.

Socio-economic developments in recent decades

The most striking socio-economic development in Western Europe in recent decades has probably been the dramatic growth of State intervention in social and economic affairs. Throughout the Community, public authorities have extended the range of their responsibilities in a variety of ways which would have been unthinkable before 1945. As a rough indication of this rapid growth it may be noted that public spending and spending that is channelled through the public authorities together account for up to 50 per cent of the national expenditures of some Member States, compared to under 20 per cent before the war.

Both the extent and nature of this increased state intervention have, of course, differed as between Member States. Thus there are still marked differences in the proportions of national expenditures devoted to social security spending, ranging from about 13 1/2 per cent in Ireland, through 17 per cent in the U.K., and nearly 19 per cent in France, to over 22 per cent in Germany and Italy. Again, there are marked differences in the proportion of wage and salary earners who are involved in providing social and personal services - mainly employees of the public authorities. These range from about 17 per cent in Germany, through 26 to 27 per cent in Ireland and Belgium, to over 30 per cent in the United Kingdom.

The nature of social intervention has also differed considerably within Europe. Thus in the field of housing policy, the United Kingdom has built up a large stock of publicly-owned housing for letting at subsidised rents. In Germany, on the other hand, the main emphasis has been on the provision of financial incentives to individuals to build and occupy their own homes. As regards the funding of social services, the state provides large direct contributions to social security costs in Ireland and Denmark. In France and Italy, on the other hand, the largest direct contributions come from employers and employees. In the fields of education and healthcare, there are substantial differences in the extent to which individuals may "opt-out" of State schemes.

The list of such differences of approach to greater social intervention could be extended but I think I have given enough examples. These differences reflect genuinely distinct socio-economic priorities, needs and values within the Community and explain why the European Commission has never proposed centralisation

at Community level as the solution to all socio-economic problems. Nor could or should such problems be treated in a uniform manner throughout the Community.

However, certain features of State intervention in socio-economic affairs have been common to all Member States in recent decades and the consequences of these are also common enough to merit joint analysis and the search for solutions at the European level. Throughout Europe, four objectives have provided the main impetus to increased socio-economic intervention.

- Firstly, all Member States have intervened with a view to creating conditions favourable to rapid economic growth and a more equitable distribution of the fruits of such growth.
- Secondly, the attainment and/or the maintenance of near full employment has been one of the major preoccupations of all Member States and they have shaped their social and economic policies accordingly.
- Thirdly, all Member States have recognised the need to provide the bulk of their populations with at least basic measures of social protection in the event of unemployment, old age and ill-health.
- Finally, all Member States have undertaken to raise levels of education within their societies by increasing the duration of basic schooling and the numbers undergoing non-compulsory further education - notably university education and adult vocational training.

Until recently, state intervention went a long way towards meeting all four of these principle objectives. The consequence of this success, together with the mass dissemination of information through Press, radio and television, has been the emergence of a European society in which the great majority of people have rising expectations about their living standards and the quality of their and other peoples' lives. This new European society is also more articulate, more discriminating and more adept than ever before at attempting to convert these rising expectations into realities.

Manifestations of these changes of aspiration and expression resulting from post-war social intervention are there throughout the Community for all to see. Thus in many instances workers will no longer accept redundancy passively as the sit-ins at the LIP watch factory in France and at Upper Clyde Shipbuilders in

Scotland illustrated. Physical working conditions are becoming as important an element of so-called "wage" negotiations as are wages themselves - as the demands for reductions in production line speeds at Volkswagen factories in Germany illustrated about two years ago. Influential pressure groups have emerged which promote and publicise the interests of their members with increasing adroitness - from French farmers driving their tractors around the Commission building in Brussels to a taxpayer's political party in Denmark committed to the abolition of income taxes.

Democracy depends on a popular consensus. This consensus in Western Europe has of course an enormous tolerance : a tolerance born of historic recognition of the value of the transmutation of physical conflict into recognition of the rights of all to hold differing opinions and to win access to power. Part of the responsibility of holding power at governmental level should be an awareness that the tolerance of consensus must have a breaking point and that its flexibility may depend on a wide range of factors, not all of which can be influenced by government.

The consequences for institutional structures of a more questioning, demanding European society are now becoming more apparent. For industrial organisation and educational systems, for example, as well as for the structures of government from local to national and Community level, the limits within which executive power can be exercised by courtesy of consensus is probably a good deal narrower than it was when the Community was founded.

Thus employers are becoming less and less free to run enterprises on the basis of strictly commercial criteria. The power of organised labour and the growing voice of the consumer raise additional and sometimes conflicting constraints on the running of an enterprise. The traditional management structure consisting of a management board appointed solely by shareholders seems ill-equipped to reconcile such conflicts.

Interest groups too are less and less able to bind their members in the pursuit of compromises with other interest groups. Any interest group has in speaking for itself an obligation to ensure that it is speaking for all the subgroups within it. Recognition of this obligation becomes vital as small sub-groups become more adept at pursuing their own sectoral interests. This suggests the need for an increase in the degree of sophistication with which interest groups are organised

and led. It also suggests the possibility that the level at which different interest groups can reach detailed agreements may have to be nearer to the "rank and file" membership of such groups.

Finally, at the level of governments, the increase in State intervention in socio-economic affairs is creating a need for more sensitive participatory structures. There has, of course, already been an increase in informal participation. Thus no Minister for Social Affairs or Labour would now lay proposals before a parliamentary assembly without having first assessed likely reactions to these proposals by the groups in society most concerned. However, major social groups, call them consumers, are frequently neglected in the course of such informal consultations.

The traditional representative of such groups, parliament, is increasingly asked to debate complex proposals which other interest groups have already influenced to some extent. In fact on many issues parliament has nothing like the degree of real participation in government decision-making enjoyed by major lobbies such as trade-unions and employers. There is therefore a growing need, where the reform of democratic institutions is concerned, to reinforce traditional representative bodies with complementary participatory forms in which all sections of society can exert influence over government decisions - if all sections of society are to continue to respect such decisions. Having said this, one must admit that to many outsiders current processes of consultation already look like participation in government.

The adapting of social institutions to the changing nature of European society is a matter of particular relevance in the aftermath of the energy crisis. The Community as a whole now faces a substantial reduction in the growth of resources over the period to 1978 by comparison with the growth sustained between 1968 and 1973. At the same time, restoration of the Community's balance of trade with the rest of the world will require a transfer of some 3 to 4 per cent of Community resources away from public or private consumption into exports and reconversion investment.

Certain Member States, in particular Ireland, will need to attempt a considerably greater transfer of national resources into exports and investment than this overall figure for the Community as a whole suggests. There can be argument over the precise magnitudes involved, but there can be no doubt that the European population now faces a markedly slower growth rate of private or public consumption than it has become accustomed to in recent decades.

The implications of this medium-term outlook for the personal social services are particularly disturbing. Various factors are at work to push up the growth rate of resources demanded by the social services well above the growth rate of overall resources. Throughout the Community, demographic factors - notably an ageing of the European population - are increasing the quantitative demands on the social services by increasing the ratio of the "dependant" to the "productive" sections of the population. At the same time, demand for the social services on offer is also increasing as the stigma of having recourse to such services is reduced and improvements in real living standards increase the amounts of education and healthcare demanded.

Thus in quantitative terms alone, the social services can be expected to increase their demands on total Community resources - even before taking the pressures for improvements in the quality of these services into account. Yet it is difficult to see how exports, and investment and public consumption in the form of social services, can all increase their share of limited Community resources without requiring an unacceptable cutback or brake on living standards.

To summarise : growing state intervention in socio-economic affairs has been transforming the expectations and assertiveness of the European population. European social and political institutions have, by and large, been slow to adjust to these changes. The resulting strains - notably the difficulties experienced within the Community in bringing about an acceptable distribution of national resources in a non-inflationary manner - were becoming apparent even before the energy crisis. Now, the additional demands on limited resources are such that a re-appraisal of the ways in which these resources are allocated cannot be deferred any longer.

Prospects for the medium term

I now wish to turn, therefore to the prospects for the medium term. In the interests of brevity I am restricting my attention to questions concerning the distribution of resources between different social groups. Equally important questions of asset creation, for example, will not, in general, be touched on.

When the post-war changes that I have outlined are related to our current "economic" problems we have a concrete example of how future social and economic policies must be closely linked if they are to be effective. Thus policies of an exclusively economic nature are no long-term solution to our current problems.

Indeed I think economics as a discipline no longer enjoys the confidence placed in it by policy-makers not so long ago. One economics commentator, for example, recently thought it appropriate to write of "this crisis of the postwar economic policy consensus".

Attempts to curb inflation that markedly raise unemployment are not now politically sustainable for any great length of time. Yet a renewal of economic growth by means of traditional reflationary measures taken before inflation has been curbed will endanger both longer-term economic growth and the sound development of social policies.

Policies of an exclusively economic nature cannot solve our current problems because they fail to resolve the basic inconsistency between what the people of Europe are now demanding and what European governments and economies are capable of delivering. At the same time, future policies determined exclusively by social criteria would be impossible of realisation since such policies would ignore the simple facts of economic life as I have described them earlier.

In general terms, the only sound framework for future social and economic progress must surely be based on the development of social institutions to bring about a generally acceptable and equitable distribution of total resources between private and public consumption, investment and exports. In particular, there would appear to be a real need for the development of a comprehensive institutional framework permitting a continuous dialogue between governments and the social partners regarding the relative shares of resources involved and, within the total available for private consumption, regarding the distribution of resources to different social groups.

Within this institutional framework, guidelines regarding the overall magnitudes involved would be established and linked to the development of social policies designed to secure widespread acceptance of the guidelines laid down. I hesitate to use the term "social contract" but this term, broadly interpreted to include all sections of society, sums up the principle involved.

The general concept of a social contract has a long and chequered history. It is difficult to judge the relative success or failure of recent variants. Thus Ireland has had the National agreements of the Employer-Labour conference, and the Netherlands for some time operated voluntary incomes policies agreed on a tri-partite basis in the Dutch Social and Economic Council.

The U.K. has experimented with a whole range of devices, from voluntary guidelines, through social contracts, to statutory controls, while France has concentrated its efforts on overall control through the control of prices.

The past experience of the Member States in this area suggests three essential features of a system which could distribute limited resources in an equitable and non-inflationary manner. Firstly, any viable long-term system must be comprehensive in the sense that it must encompass all forms of national income, not simply wages and salaries. A system which produced guidelines for levels of private consumption by wage and salary earners, but which left unscathed the consumption of those earning dividends and professional fees or benefitting from capital gains would be inequitable and would be seen to be so.

The second essential requirement of any system adopted is that it be flexible. It would be neither practicable nor desirable to control each individual wage and price. One possible form of institutional structure which might offer such flexibility would involve the introduction of a central forum composed of the social partners and government to determine the overall magnitudes of the shares available for different forms of consumption.

The distribution within the overall amount available for private consumption, say, would then be left to established market and institutional forces. The fiscal system might be used selectively both to restrain social groups attempting to undermine the overall guidelines, and to remedy the situation of those social groups most at the mercy of market and established institutional forces.

The third, and possibly the most essential feature of any future system for the more equitable distribution of total resources, is that it should be understood by and be acceptable to the broad majority within society. Enthusiastic support is too much to hope for as social progress in some directions frequently involves sacrifices elsewhere. However, unless such systems command a fair degree of acceptance they stand no chance of operating successfully. Such acceptance can only be won if, within any chosen institutional framework, social policies are developed which convince the broad majority that more realistic expectations will promote both social and economic progress in concrete ways.

Acceptability is also dependent on ensuring that those who choose to operate within any system adopted are not put at a disadvantage by those who attempt to pursue their own interests outside the system. Of course it may be the case that any new institutional framework along the lines outlined will fail the crucial

test of acceptability to the broad majority within society.

If I may summarise again : it is suggested that European society is fast reaching or has already reached a situation in which a continuation of social progress depends upon a return to price stability, full employment and economic growth. None of these can be achieved without changed institutional structures providing a greater measure of participation and social justice within society. While there is considerable scope for diversity within the European Community regarding the institutional structures and social policies developed, the fundamental problems to be overcome are more-or-less common to all Member States.

A large number of social policies could usefully be developed to underpin more equitable systems of resource distribution. Bearing in mind both medium and long term socio-economic considerations, two elements in particular of social policy might be developed over the medium term.

Firstly, the establishment of comprehensive systems of income support designed to secure for all those in need an adequate social wage, whether they be unemployed, in training, earning less than a certain minimum wage or whatever their circumstances. The establishment of such systems would, in addition to their purely social merits, help promote acceptability of the wage and price flexibility referred to earlier.

The second major element of social policy which might be developed as part of an overall strategy is the reform of working conditions, interpreted in the widest sense to include not only improvements in physical working conditions but also a better linking of power and responsibility within private and public enterprises.

As regards the establishment of comprehensive systems of income support, major objectives might include the simplification of existing support schemes, particularly in relation to the scope of such schemes and the mechanisms by which they are implemented, and the safeguarding of income supports against the effects of inflation.

The establishment of such generalised income support would appear to be relevant from both the medium and long term standpoints. Over the medium-term there will be substantial structural changes in employment patterns which, if they are not to be resisted, must be accompanied by adequate income supports for those involved. Over the longer-term more flexibility with respect to the timing of an individual's education, work and leisure is desirable. Comprehensive systems of income support are a necessary precondition for greater flexibility in such timing.

As regards the reform of working conditions, at least three main objectives seem relevant to the medium-term. Firstly, continued improvements in physical working conditions, bearing in mind that many of these improvements can be effected with minimum resource costs. Secondly, a determined effort to reduce the inequalities of treatment which blight the working lives of vulnerable employment groups - the young, the old, women and migrants. Thirdly, and perhaps most significant of all, a general increase in the degree to which the power of organised labour is linked to responsibility for the planning and operation of private and public enterprises.

Greater industrial participation will involve a lot more than the provision by management of better information at the time of wage negotiations. If there is to be a serious attempt to link power and responsibility at the enterprise level then nothing short of new managerial structures bringing together employers, employees, consumers and shareholders will be involved.

The development of social policies in the main areas of income and working conditions, widely defined, has been underway for some time within the Member States of the Community. Further development of policies in these particular areas together with a search for practicable and more equitable systems of determining resource distribution do not add up to a comprehensive socio-economic strategy for the medium term. However, the simultaneous developments of policies on these three fronts would represent one possible basis for such a strategy - a strategy which could lay the foundations, nothing more, for the adaptation of our socio-economic institutions to the social developments of recent decades.

Conclusion

The argument of this discourse has been that its analysis of the economic and social evolution of the Community suggests a particular approach to the further development of social policy in the Community. Whatever the validity of the argument and the value of its proposals, I hope it has the merit of focussing on that axis of practical politics around which the problems and prospects of any Community social policy must turn.

That axis is a broad based responsibility for the running of society. The broad strategy I have outlined is one which I hope can be considered seriously by social partners and member States.

When charting the future development of the Community at Paris in October 1972, the Heads of State or Government said : "The member States reaffirm their determination to base the development of their Community on democracy, freedom of opinion, the free movement of people and of ideas and participation by their peoples through their freely elected representatives". Simply reaffirming a political principle in this way does not however guarantee its continuity and permanence.

In days when anxieties about the whole social and economic framework in which we live are matched by a questioning of the democratic status of the national and Community institutions of our political system, the whole thrust of my argument is that agreement on the future development of Community social policy could greatly enrich the democratic quality of the Community experiment.

EMBARGO 20.00 hrs. 28 April 1975

EUROPEAN SOCIAL POLICIES : PROBLEMS AND PROSPECTS

Summary of address by Dr. Patrick J. Hillery, Vice-
President of the Commission of the European Communities,
to the Royal Irish Academy, Dublin, on Monday, 28 April
1975

The adapting of social institutions to the changing nature of European society is a matter of particular relevance in the aftermath of the energy crisis. The Community as a whole now faces a substantial reduction in the growth of resources over the period to 1978 by comparison with the growth sustained between 1968 and 1975. At the same time, restoration of the Community's balance of trade with the rest of the world will require a transfer of some 3 to 4 per cent of Community resources away from public or private consumption into exports and reconversion investment. Certain Member States, in particular Ireland, will need to attempt a considerably greater transfer of national resources into exports and investment than this overall figure for the Community as a whole suggests. There can be argument over the precise magnitudes involved, but there can be no doubt that the European population now faces a markedly slower growth rate of private or public consumption than it has become accustomed to in recent decades.

The implications of this medium-term outlook for the personal social services are particularly disturbing. Various factors are at work to push up the growth rate of resources demanded by the social services well above the growth rate of overall resources. Throughout the Community, demographic factors - notably an ageing of the European population - are increasing the quantitative demands on the social services by increasing the ratio of the "dependant" to the "productive" sections of the population. At the same time, demand for the social services on offer is also increasing as the stigma of having recourse to such services is reduced and improvements in real living standards increase the amounts of education and healthcare demanded. Thus in quantitative terms alone, the social services can be expected to increase their demands on total Community resources - even before taking the pressures for improvements in the quality of these services into account. Yet it is difficult to see how exports, and investment and public consumption in the form of social services, can all increase their share of limited Community resources without requiring an unacceptable cutback or brake on living standards.

Summarising the argument so far: growing state intervention in socio-economic affairs has been transforming the expectations and assertiveness of the European population. European social and political institutions have, by and large, been slow to adjust to these changes. The resulting strains - notably the difficulties experienced within the Community in bringing about an acceptable distribution of national resources in a non-inflationary manner - were becoming apparent even before the energy crisis. Now, the additional demands on limited resources are such that a re-appraisal of the ways in which these resources are allocated cannot be deferred any longer.

Prospects for the medium term

Policies of an exclusively economic nature cannot solve our current problems because they fail to resolve the basic inconsistency between what the people of Europe are now demanding and what European governments and economies are capable of delivering. At the same time, future policies determined exclusively by social criteria would be impossible of realisation since such policies would ignore the simple facts of economic life as I have described them earlier.

medium and long term socio-economic considerations, two elements in particular of social policy might be developed over the medium term.

Firstly, the establishment of comprehensive systems of income support designed to secure for all those in need an adequate social wage whether they be unemployed, in training, earning less than a certain minimum wage or whatever their circumstances. The establishment of such systems would, in addition to their purely social merits, help promote acceptability of the wage and price flexibility referred to earlier.

The second major element of social policy which might be developed as part of an overall strategy is the reform of working conditions, interpreted in the widest sense to include not only improvements in physical working conditions but also a better linking of power and responsibility within private and public enterprises.

+
++

In concluding his address Dr. Hillery said :

"The argument of this discourse has been that its analysis of the economic and social evolution of the Community suggests a particular approach to the further development of social policy in the Community. Whatever the validity of the argument and the value of its proposals, I hope it has the merit of focussing on that axis of practical politics around which the problems and prospects of any Community social policy must turn.

"That axis is a broad based responsibility for the running of Society. The broad strategy I have outlined is one which I hope can be considered seriously by social partners and member states.

"When charting the future development of the Community at Paris in October 1972, the Heads of State or Government said: "The member States reaffirm their determination to base the development of their Community on democracy; freedom of opinion, the free movement of people and of ideas and participation by their peoples through their freely elected representatives." Simply reaffirming a political principle in this way does not however guarantee its continuity and permanence.

"In days when anxieties about the whole social and economic framework in which we live are matched by a questioning of the democratic status of the national and Community institutions of our political system, the whole thrust of my argument is that agreement on the future development of Community social policy could greatly enrich the democratic quality of the Community experiment."

INFORMATION

POLITIQUE SOCIALE

Politique sociale européenne : Problèmes et perspectives

98/75

Texte d'un discours prononcé par M. Patrick J. HILLERY, Vice-Président de la Commission des Communautés européennes, devant l'Académie royale irlandaise, le 28 avril 1975 à Dublin

Introduction

La Communauté européenne se trouve aujourd'hui dans la situation sociale et économique la plus difficile qu'elle ait connue depuis sa création. En moins de deux ans, le chômage a plus que doublé dans la Communauté. Plus de 4 millions de travailleurs sont maintenant en chômage complet et au moins 1,25 million en chômage partiel. Presque tous les Etats membres connaissent des taux d'inflation à deux chiffres des salaires et des prix. De tels taux font obstacle à la mise en oeuvre de mesures propres à réduire le chômage ; ils constituent également une menace pour la paix sociale. La croissance économique s'est réduite de moitié sinon plus, et on ne perçoit actuellement aucun signe de relance significative. Telle est la situation à laquelle sont confrontée aujourd'hui les peuples d'Europe occidentale.

Sur cette toile de fond, je me propose d'examiner deux sujets principaux. J'essaierai tout d'abord de dégager les aspects de l'évolution sociale et économique des dernières décennies qui caractérisent le mieux la nature des problèmes **auxquels l'Europe est aujourd'hui confrontée.** J'analyserai ensuite, à partir de ces développements, le contenu possible d'une stratégie à moyen terme susceptible de donner une chance raisonnable de renouer avec un progrès social et économique continu dans la Communauté. Les idées que je vous soumettrai sur ces deux sujets ne constituent ni une analyse exhaustive ni un exposé de la politique de la Commission. Si je parviens à cerner certains problèmes majeurs de la politique sociale européenne et à susciter certaines réflexions sur le moyen de les aborder, j'estimerai avoir atteint mon objectif immédiat.

Evolution sociale et économique au cours des dernières décennies

Le fait le plus marquant dans l'évolution sociale et économique de ces dernières décennies en Europe occidentale a été sans doute l'intervention de plus en plus massive de l'Etat. Dans l'ensemble de la Communauté, les pouvoirs publics ont étendu leur champ d'action à de multiples domaines où une intervention de l'Etat aurait été impensable avant 1945. Pour donner une idée de l'ampleur et de la rapidité de cette évolution, on notera que les dépenses publiques et les dépenses qui transitent par le canal des pouvoirs publics représentent au total jusqu'à 50% des dépenses globales de certains Etats membres, contre moins de 20% avant la guerre.

Bien entendu, ce phénomène a présenté une ampleur et des formes différentes selon les Etats membres. C'est ainsi qu'il subsiste encore des écarts importants dans le pourcentage des dépenses nationales consacrées à la sécurité sociale, qui vont de 13,5% environ en Irlande à plus de 22% en Allemagne et en Italie, en passant par des taux intermédiaires de 17% au Royaume-Uni et de près de 19% en France. De même, on constate des différences importantes dans les effectifs de travailleurs des services sociaux et personnels (principalement des salariés des administrations publiques). Ces pourcentages sont de 17% environ en Allemagne, de 26 et 27% en Irlande et en Belgique, et de plus de 30% au Royaume-Uni.

Les formes d'intervention dans le domaine social diffèrent elles aussi considérablement d'un pays à l'autre. C'est ainsi qu'en matière de politique du logement, le Royaume-Uni a constitué un important parc de logements, appartenant à des organismes publics et à loyers subventionnés. En Allemagne en revanche, on a mis principalement l'accent sur des mesures d'incitation financière visant à encourager les particuliers à construire et à occuper leur propre logement. En Irlande et au Danemark, l'Etat supporte directement une bonne partie des frais de sécurité sociale. Par contre, en France et en Italie, ce sont les employeurs et les travailleurs qui versent directement les contributions les plus importantes. Dans les domaines de l'éducation et de la santé, on note des différences considérables quant à la possibilité pour les particuliers de ne pas s'affilier au régime national.

Je pourrais allonger cette liste des approches différentes d'une plus large intervention dans le domaine social, mais je crois avoir donné suffisamment d'exemples. Ces différences reflètent l'existence dans la Communauté de priorités, besoins et valeurs bien distinctes sur le plan socio-économique et expliquent pourquoi la Commission européenne n'a jamais vu la solution à tous les problèmes socio-économiques dans une centralisation au niveau communautaire. Ces problèmes ne

peuvent et ne doivent pas être traités de façon uniforme dans l'ensemble de la Communauté.

Toutefois, certains aspects de l'intervention de l'Etat dans le domaine socio-économique ont été communs à tous les Etats membres au cours des dernières décennies. Les conséquences qui en ont résulté présentent elles aussi suffisamment de similitudes pour que l'on procède à une analyse commune et à la recherche de solutions au niveau européen. Partout en Europe, l'intervention accrue des pouvoirs publics en matière socio-économique a été inspirée principalement par le souci d'atteindre quatre objectifs :

- Premièrement, tous les Etats membres sont intervenus afin de créer des conditions favorables à une croissance économique rapide et à une répartition plus équitable des fruits de cette croissance.
- Deuxièmement, la réalisation et (ou) le maintien d'un niveau proche du plein emploi a été l'une des préoccupations majeures de tous les Etats membres, qui ont modelé leur politique sociale et économique en conséquence.
- Troisièmement, tous les Etats membres ont pris conscience de la nécessité d'assurer à la masse de leur population un niveau minimum de protection sociale en cas de chômage, de mise à la retraite et de maladie.
- Enfin, tous les Etats membres se sont employés à relever le niveau d'éducation en allongeant la durée de la scolarité obligatoire et en augmentant le nombre des bénéficiaires de cours de perfectionnement non obligatoires, notamment l'enseignement universitaire et la formation professionnelle des adultes.

Jusqu'à ces derniers temps, l'intervention de l'Etat a fait beaucoup pour la réalisation de chacun de ces quatre objectifs fondamentaux. La conséquence de ce succès, conjointement à la diffusion massive d'informations par la presse, la radio et la télévision, a été l'émergence d'une société européenne dans laquelle la grande majorité exprime des aspirations croissantes quant au niveau de vie et à la qualité de la vie pour elle et pour d'autres peuples. Cette nouvelle société européenne est aussi plus structurée plus capable de discernement et plus à même de d'essayer de transformer ces aspirations en réalisations.

Les manifestations de ces changements dans les aspirations et leur expression qui résultent de l'intervention en matière sociale dans la période d'après-guerre sont partout visibles dans la Communauté. C'est ainsi que dans de nombreux cas les travailleurs n'acceptent plus passivement le licenciement, comme le montre

l'occupation de Lip en France et des chantiers navals de l'Upper Clyde en Ecosse. Les conditions physiques de travail deviennent un élément des négociations salariales aussi important que les salaires eux-mêmes, comme en témoignent les demandes de réduction des cadences sur les chaînes de montage faites il y a environ deux ans par les ouvriers des usines Volkswagen en Allemagne. On voit apparaître des groupes de pression influents qui défendent les intérêts de leurs membres et cherchent à sensibiliser l'opinion publique à leurs problèmes par des moyens de plus en plus habiles comme les paysans français tournant avec leurs tracteurs autour du bâtiment de la Commission à Bruxelles ou la création au Danemark d'un parti politique des contribuables ayant pour programme la suppression de l'impôt sur le revenu.

La démocratie repose sur un consensus populaire. En Europe occidentale, ce consensus est bien entendu caractérisé par un seuil de tolérance particulièrement élevé, qui vient de la prise de conscience historique du fait qu'il vaut mieux substituer aux conflits la reconnaissance du droit de tous à avoir une opinion différente et à accéder au pouvoir. Ceux qui detiennent le pouvoir doivent savoir que leur responsabilité consiste aussi à garder présent à l'esprit que cette tolérance a nécessairement un point de rupture et que sa souplesse peut dépendre de toute une série de facteurs sur lesquels un gouvernement n'a pas toujours prise.

On commence à mieux voir les conséquences, pour les structures institutionnelles, d'une société européenne plus exigeante et qui s'interroge davantage. Q'il s'agisse de l'organisation de l'entreprise et des systèmes éducatifs par exemple, ou des structures de gouvernement au niveau local, national et communautaire, les limites dans lesquelles le pouvoir exécutif peut être exercé grâce à un consensus, sont sans doute beaucoup plus étroites qu'elles ne l'étaient au moment de la création de la Communauté.

C'est ainsi que les employeurs peuvent de moins en moins gérer leur entreprise en fonction de critères purement commerciaux. Le pouvoir des travailleurs syndiqués et l'influence croissante des consommateurs créent des contraintes nouvelles, parfois contradictoires, dans la gestion d'une entreprise. La structure traditionnelle avec un conseil d'administration désigné par les seuls actionnaires semble mal armée pour résoudre ces conflits.

Les groupes d'intérêts parviennent de moins en moins à contraindre leurs membres à rechercher des compromis avec d'autres groupes. Lorsqu'il parle en son nom, le groupe d'intérêts doit s'assurer qu'il parle aussi au nom de tous les sous-groupes qui le composent. La prise de conscience de cette obligation est d'autant plus capitale que les petits sous-groupes sont de plus en plus habiles à défendre leurs propres intérêts sectoriels. D'où la nécessité d'une organisation et d'une gestion plus poussée de ces groupes d'intérêts. D'où aussi la nécessité éventuelle de rapprocher de la base le niveau auquel des groupes d'intérêts différents peuvent parvenir à des accords sur des points précis.

Enfin, au niveau des gouvernements, l'intervention accrue dans le domaine socio-économique crée le besoin de structures de participation mieux adaptée. Certes, le degré de participation informel s'est déjà accru. C'est ainsi qu'aucun ministre des affaires sociales ou du travail ne présenterait plus maintenant de propositions à une assemblée parlementaire sans avoir au préalable sondé les réactions probables à ces propositions des groupes sociaux les plus directement concernés. Cependant, des catégories sociales importantes, par exemple, les consommateurs, sont souvent tenues à l'écart de ces consultations informelles.

Le représentant traditionnel de ces catégories, à savoir le Parlement, est de plus en plus appelé à débattre de propositions complexes que d'autres groupes d'intérêts ont déjà influencées dans une certaine mesure. En fait, le degré de participation réel du Parlement aux décisions gouvernementales est bien inférieur dans de nombreux cas à celui des principaux groupes de pression tels que les syndicats et les employeurs. Il devient donc de plus en plus urgent, de renforcer, dans le cadre d'une réforme des institutions démocratiques, les organes représentatifs traditionnels, en prévoyant des formes de participation complémentaires permettant à toutes les catégories sociales d'influer sur les décisions gouvernementales, si l'on veut que toutes ces catégories continuent à respecter ces décisions. Cela dit, il faut reconnaître que pour beaucoup de profanes, les processus actuels de consultation passent déjà pour une forme de participation au gouvernement.

L'adaptation des institutions sociales au changement de nature de la société européenne prend une importance particulière depuis la crise de l'énergie. D'ici à 1978, la Communauté dans son ensemble verra ses ressources s'accroître à un rythme beaucoup moins rapide que celui qu'elle a connu de 1968 à 1973. En même temps, le rétablissement de l'équilibre de la balance commerciale de la Communauté avec le reste du monde nécessitera le transfert au profit des exportations et des investissements de reconversion, de 3 à 4% des ressources affectées à la consommation publique ou privée.

Certains Etats membres, en particulier l'Irlande, devront transférer au secteur des exportations et des investissements une part de leurs ressources nationales beaucoup plus importante que ne l'indique ce chiffre global correspondant à une moyenne communautaire. On peut discuter du volume exact de ces transferts, mais il ne fait pas de doute que les peuples d'Europe connaîtront un rythme de croissance de la consommation publique ou privée nettement moins rapide que celui auquel ils étaient habitués au cours des dernières décennies.

Cette perspective à moyen terme a des conséquences particulièrement préoccupantes pour les services sociaux. Divers facteurs font que le taux de croissance des ressources nécessaires aux services sociaux est bien supérieur à celui des ressources globales. Dans l'ensemble de la Communauté, des facteurs démographiques, notamment le vieillissement de la population, augmentent les besoins quantitatifs en services sociaux, en accroissant le pourcentage de la population non productive par rapport à celui de la population productive. En même temps, la demande de services sociaux offerts augmente au fur et à mesure que le déshonneur attaché au recours à ces services disparaît et que l'élévation du niveau de vie réel accroît les besoins en matière d'éducation et des soins de santé.

Ainsi, sur le seul plan quantitatif, il est probable que les services sociaux feront plus largement appel aux ressources globales de la Communauté, indépendamment des pressions qui pourront s'exercer en vue d'obtenir l'amélioration de la qualité de ces services. Or, on voit mal comment les exportations, les investissements la consommation publique sous la forme de services sociaux pourraient accroître simultanément leur part dans les ressources limitées de la Communauté sans une réduction inacceptable du niveau de vie ou même un ralentissement de son élévation.

En résumé: l'intervention accrue de l'Etat dans le domaine socio-économique a entraîné un changement dans l'attitude des Européens qui affirment davantage leurs aspirations. Les institutions sociales et politiques européennes ont, dans l'ensemble, été longues à s'adapter à ce changement. Les tensions qui en ont résulté, en particulier les difficultés rencontrées dans la Communauté pour assurer une répartition acceptable des ressources nationales par des mesures non inflationnistes, sont apparues avant même la crise de l'énergie. Aujourd'hui, les demandes additionnelles qu'il faut satisfaire avec des ressources limitées sont telles qu'une révision des modes d'allocation de ces ressources ne saurait être différée plus longtemps.

Perspectives à moyen terme

C'est pourquoi j'aimerais revenir maintenant aux perspectives à moyen terme. Par souci de concision, je me bornerai à étudier les problèmes de la répartition des

ressources entre les différents groupes sociaux, sans aborder en principe d'autres problèmes également importants comme par exemple la formation de capital fixe.

Le lien existant entre les changements de l'après-guerre que je viens de décrire et nos problèmes économiques actuels montre de façon concrète que nos politiques sociale et économique futures doivent être étroitement liées si nous voulons qu'elles soient efficaces. Car des mesures strictement économiques ne sauraient apporter une solution à long terme à nos problèmes actuels. Je pense même que la science économique ne bénéficie plus de la confiance que les responsables politiques plaçaient en elle il n'y a pas si longtemps. Un commentateur économique ne parlait-il pas récemment de "cette crise du consensus sur la politique économique dans l'après-guerre"?

Les efforts faits pour freiner l'inflation, qui se sont traduits par un net accroissement du chômage, ne seront plus politiquement soutenables pour longtemps. Cependant, recourir aux mesures traditionnelles de relance pour assurer une reprise de la croissance économique avant d'avoir jugulé l'inflation serait risquer de compromettre à la fois la croissance économique à long terme et la mise en oeuvre d'une véritable politique sociale.

Les mesures de nature exclusivement économique ne peuvent résoudre nos problèmes car elles sont hors d'état de réduire le fossé entre ce à quoi aspirent les peuples d'Europe et ce que les économies et les gouvernements européens sont en mesure d'offrir. De même, une politique inspirée exclusivement par des considérations d'ordre social ne serait pas praticable, parce qu'elle ne tiendrait pas compte des réalités économiques dont j'ai parlé plus haut.

Le progrès social et économique ne pourra être assuré à l'avenir que s'il repose sur la création d'institutions sociales permettant une répartition équitable et acceptable pour tous des ressources globales entre consommations publique et privée, investissements et exportations. En particulier, il deviendra nécessaire de créer un cadre institutionnel général en vue d'instaurer un dialogue permanent entre gouvernements et partenaires sociaux sur les parts relatives des ressources à affecter, et, dans le total des ressources disponibles pour la consommation privée, sur la répartition entre les différents groupes sociaux.

Dans ce cadre institutionnel, on définirait des orientations sur le volume global des ressources à affecter, ainsi qu'une politique sociale visant à obtenir une large adhésion de la population. J'hésite à employer le terme de "contrat social", bien que, si on l'entend comme s'appliquant à toutes les catégories de la société, il résume assez bien mon idée.

La notion générale de contrat social a une histoire longue et mouvementée. Il est difficile de juger du succès ou de l'échec relatif de ses dernières variantes. C'est ainsi que l'Irlande a connu un système de conventions nationales conclues dans le cadre de la conférence employeurs-travailleurs et que les Pays-Bas ont pratiqué pendant quelque temps une politique des revenus librement consentie sur une base tripartite au sein du Conseil économique et social néerlandais. Le Royaume-Uni a essayé toute une série de formules allant d'orientations facultatives à un contrôle obligatoire en passant par des contrats sociaux, alors que la France a concentré ses efforts sur un contrôle global par le biais d'un contrôle des prix.

L'expérience des Etats membres dans ce domaine permet de dégager trois caractéristiques essentielles d'un système permettant d'assurer sans effet inflationniste une répartition équitable de ressources limitées. Pour être viable à long terme, ce système doit tout d'abord être global en ce sens qu'il doit englober toutes les formes de revenu national, et pas seulement les traitements et salaires. Un système qui fixerait des orientations pour le niveau de consommation privée des salariés sans toucher au niveau de consommation des actionnaires et des professions libérales ou des bénéficiaires de plus-values du capital, serait inéquitable et considéré comme tel.

Le deuxième critère essentiel d'un tel système est sa souplesse. Il ne serait ni possible ni souhaitable de contrôler tous les prix et tous les salaires. Une forme possible de structure institutionnelle susceptible de présenter une telle souplesse pourrait être un forum où des représentants des partenaires sociaux et des gouvernements détermineraient le volume global des parts à affecter aux différents types de consommation.

La répartition des ressources globales disponibles pour la consommation privée serait par exemple laissée aux forces du marché et aux structures institutionnelles. Une fiscalité sélective permettrait alors de mettre un frein à l'action des groupes sociaux qui chercheraient à saper les bases constituées par les orientations globales, et d'améliorer la situation des catégories qui sont le plus à la merci des forces du marché et des structures établies.

La troisième caractéristique, qui est peut-être la plus importante, de tout système futur de répartition plus équitable des ressources globales est qu'il soit compris et accepté par la grande majorité. Il ne faut pas s'attendre à un soutien enthousiaste, car le progrès social dans certains domaines implique souvent des sacrifices dans d'autres domaines. Cependant, un système ne rencontrant pas une adhésion suffisante n'aurait aucune chance d'atteindre son but.

Cette adhésion ne pourra être obtenue que si est mise en oeuvre, dans le cadre institutionnel choisi, une politique sociale visant à convaincre la grande majorité que des aspirations plus réalistes favoriseraient concrètement le progrès économique et social.

Cette adhésion suppose aussi que l'on fasse en sorte que ceux qui choisissent d'agir dans le cadre du système adopté ne soient pas défavorisés par rapport à ceux qui continuent à défendre leurs propres intérêts à l'extérieur du système. Naturellement, il est possible que tout nouveau cadre institutionnel de ce genre soit rejeté par le plus grand nombre.

Je dirai, en résumé, que la société européenne atteindra bientôt, ou a déjà atteint, un stade où la poursuite du progrès social passe par le retour à la stabilité des prix, au plein emploi et à la croissance économique. Aucune de ces conditions ne peut être remplie sans modification des structures institutionnelles assurant une plus large participation et une plus grande justice sociale. S'il y a place pour une grande diversité dans les structures institutionnelles et les politiques sociales dans la Communauté européenne, les problèmes fondamentaux à surmonter sont plus ou moins communs à tous les Etats membres.

De nombreuses mesures sociales pourraient être utilement mises en oeuvre pour renforcer les bases d'un système de répartition plus équitable des ressources. Compte tenu de considérations socio-économiques portant à la fois sur le moyen et le long terme, deux types d'action à mener en particulier dans le domaine de la politique sociale pourraient être développés à moyen terme.

En premier lieu, la création de systèmes généraux d'aide au revenu, visant à garantir un salaire décent à tous ceux qui sont dans le besoin, qu'il s'agisse de personnes sans emploi, en cours de formation, ou de personnes dont le revenu est inférieur à un salaire minimum. Outre le progrès qu'ils marqueraient d'un point de vue purement social, de tels systèmes contribueraient à rendre plus acceptable le régime souple des prix et des salaires évoqué plus haut.

Le second volet essentiel d'une politique sociale qui pourrait s'insérer dans le cadre d'une stratégie globale est la réforme des conditions de travail, au sens le plus large du terme, c'est-à-dire non seulement l'amélioration des conditions physiques de travail, mais aussi l'établissement d'un lien plus étroit entre le pouvoir et les responsabilités dans les entreprises publiques et privées.

L'instauration de systèmes généralisés d'aide au revenu aurait pour principaux objectifs de simplifier les régimes d'aides existants, notamment en ce qui concerne

le champ d'application et les modalités, et de garantir l'aide accordée contre les effets de l'inflation.

La création d'un tel système généralisé d'aide au revenu paraît opportune tant à moyen qu'à long terme. On doit s'attendre à moyen terme à de profonds changements dans les structures de l'emploi qui, sous peine de se heurter à une résistance, devront être accompagnés d'une aide suffisante au revenu pour les personnes concernées. A plus long terme, une plus grande souplesse est souhaitable dans l'aménagement du temps consacré à l'éducation, au travail et aux loisirs. Un système généralisé d'aide au revenu est le préalable à cette plus grande souplesse.

En ce qui concerne la réforme des conditions de travail, trois objectifs principaux au moins semblent s'imposer à moyen terme. Premièrement, une amélioration constante des conditions de travail physiques, en tenant compte du fait que bon nombre de ces améliorations peuvent être apportées à peu de frais. Deuxièmement, un effort résolu pour réduire les inégalités de traitement qui assombrissent la vie des travailleurs les plus vulnérables : les jeunes, les vieux travailleurs, les femmes et les travailleurs migrants. Troisièmement, et c'est peut-être là le point le plus important, un accroissement général de la participation des travailleurs à la gestion des entreprises publiques et privées.

Une plus large participation dans l'entreprise implique beaucoup plus qu'un effort d'information de la part de la direction lors des négociations salariales. Toute tentative sérieuse de combiner pouvoir et responsabilité au niveau de l'entreprise passe par la création de nouvelles structures de gestion associant les employeurs, les travailleurs, les consommateurs et les actionnaires.

On voit déjà s'amorcer depuis quelque temps dans les Etats membres de la Communauté une politique sociale dans les domaines essentiels de l'aide au revenu et des conditions de travail au sens large. La poursuite de cette politique, ainsi que la recherche de systèmes viables et plus équitables de répartition des ressources ne constituent pas en soi une stratégie socio-économique globale à moyen terme. Cependant, la mise en oeuvre simultanée d'une politique autour de ces trois axes serait une base possible pour une telle stratégie, stratégie qui pourrait jeter les fondements, et rien de plus, de l'adaptation de nos institutions socio-économiques à l'évolution sociale des dernières décennies.

Conclusion

L'idée qui se dégage de cet exposé est que l'analyse de l'évolution économique et sociale de la Communauté conduit à envisager le développement ultérieur de la politique sociale communautaire dans une optique bien définie. Sans préjuger le bien-fondé de cette thèse, ni la valeur des propositions formulées, j'espère que cette analyse aura eu le mérite de bien montrer la ligne d'action concrète à laquelle doivent être ramenés les problèmes et les perspectives de toute politique sociale communautaire.

L'axe de cette stratégie est une large participation de la base à la marche de notre société. La stratégie que je viens de décrire dans ses grandes lignes peut, je l'espère, être envisagée sérieusement par les partenaires sociaux et les Etats membres.

Esquissant le développement futur de la Communauté lors de la Conférence de Paris en octobre 1972, les chefs d'Etat et de gouvernement déclaraient : "Les Etats membres réaffirment leur volonté de fonder le développement de leur Communauté sur la démocratie, la liberté des opinions, la libre circulation des personnes et des idées, la participation des peuples par l'intermédiaire de leurs représentants librement élus". Or, il ne suffit pas de réaffirmer un principe politique pour en garantir la continuité et la pérennité.

En un temps où l'on s'interroge à la fois sur l'ensemble du système social et économique dans lequel nous vivons et sur le caractère démocratique des institutions nationales et communautaires propres à notre système politique, je résumerai toute la philosophie de mon exposé en disant que si l'on s'accorde sur la politique sociale communautaire à mettre en oeuvre dans les années à venir, l'expérience communautaire y gagnera beaucoup en qualité démocratique.