

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1956-1957
Première session extraordinaire

Rapport

fait au nom de la

Commission des affaires sociales

sur

les aspects sociaux
du rapport des chefs de délégation du Comité
intergouvernemental créé par la Conférence de
Messine, aux ministres des Affaires étrangères

par

M. W. BIRKELBACH

R a p p o r t e u r

NOVEMBRE 1956

Document N° 2
1956-1957

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1956-1957
Première session extraordinaire

Rapport

fait au nom de la

Commission des affaires sociales

sur

les aspects sociaux
du rapport des chefs de délégation du Comité
intergouvernemental créé par la Conférence de
Messine, aux ministres des Affaires étrangères

par

M. W. BIRKELBACH

R a p p o r t e u r

NOVEMBRE 1956



Au cours de ses réunions des 22 septembre, 27 octobre et 17 novembre 1956, la Commission des affaires sociales a examiné les aspects sociaux du rapport des chefs de délégation du Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, aux Ministres des Affaires étrangères.

M. W. BIRKELBACH a été désigné comme Rapporteur.

La Commission a adopté le présent rapport à l'unanimité lors de sa réunion du 17 novembre 1956 à Luxembourg.

Etaient présents :

M. G.M. NEDERHORST, Président

MM. MUTTER et PELSTER, Vice-Présidents

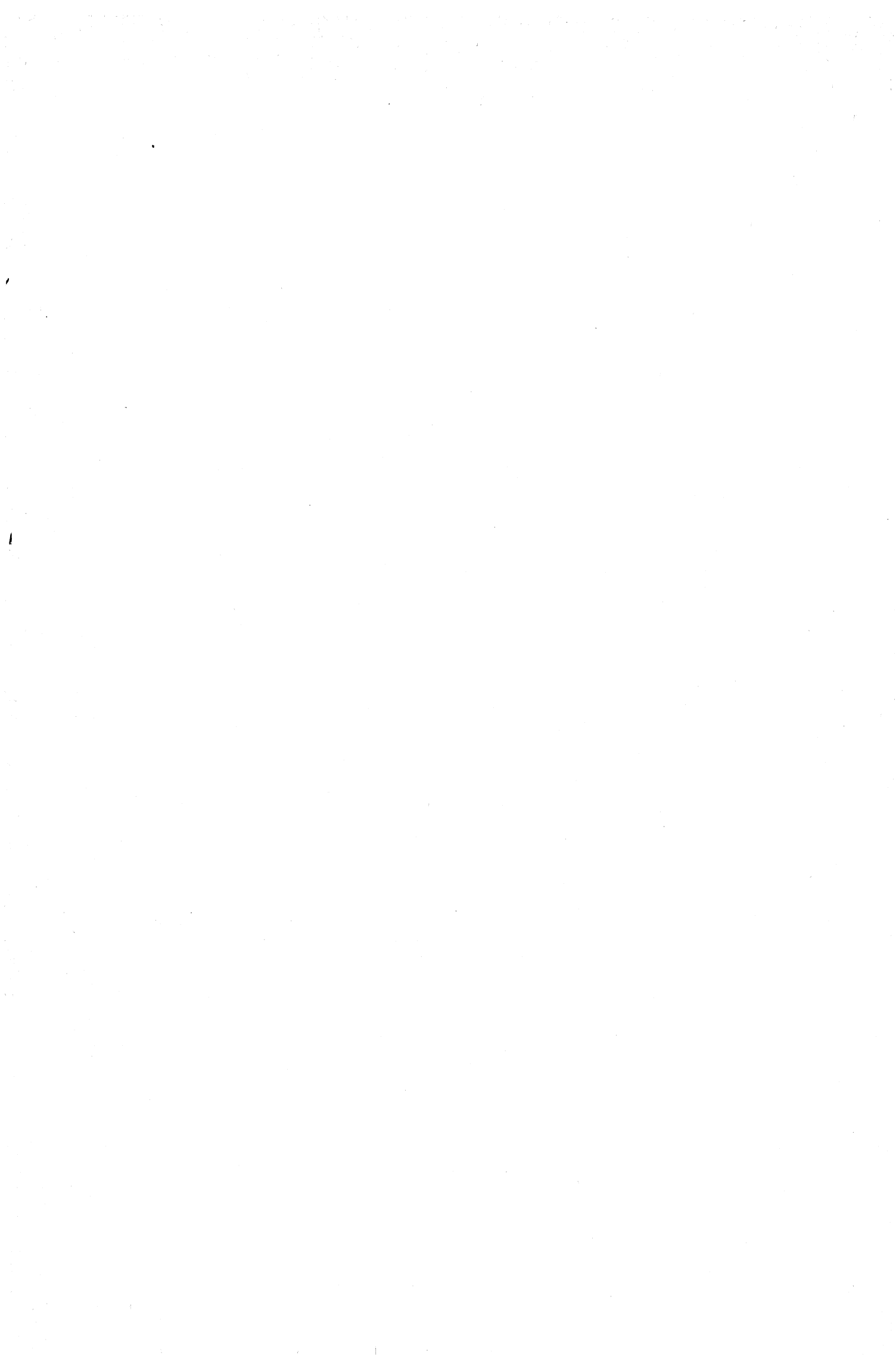
M. BIRKELBACH, Rapporteur

MM. AMADEO, BERTRAND, CHARLOT, FOHRMANN, GAILLY, HAZENBOSCH, KOPF, KREYSSIG, en suppléance de M. SCHIAVI, LENZ, MARGUE, VON MERKATZ, SABASS, en suppléance de M. LEFEVRE, TEITGEN et VANRULLEN.



SOMMAIRE

	page
I. Introduction	9
II. Les problèmes sociaux fondamentaux	11
III. Examen de ces problèmes fondamentaux dans le rapport des chefs de délégation et avis de votre Commission . . .	12
— Garantie d'une expansion continue de l'ensemble de l'économie	12
— Amélioration progressive des conditions de vie et de travail	16
— Harmonisation des conditions de travail et de presta- tions sociales	17
— Mesures tendant à protéger la main-d'œuvre contre les risques de la réadaptation	19
— Utilisation du fonds de réadaptation	19
— Libre circulation de la main-d'œuvre	22
— Politique constructive en matière d'offres et de demandes d'emploi	22
IV. Pouvoirs futurs de la Commission européenne — règles et procédure de la réalisation des objectifs	24
V. Conclusions	26



RAPPORT

par

M. W. BIRKELBACH

sur

les aspects sociaux du rapport des chefs de délégation
du Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine,
aux Ministres des Affaires étrangères

I. Introduction

1. Depuis que votre Commission des affaires sociales a commencé ses travaux en janvier 1953, elle a dû constater à maintes reprises que dans le Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, les pouvoirs réservés à la Haute Autorité en matière sociale étaient sensiblement plus faibles que ses pouvoirs en matière économique.

En étudiant successivement les problèmes sociaux qui se posaient nécessairement dans la Communauté, votre Commission a été amenée à conclure que, dans bien des cas, les dispositions et mécanismes prévus dans le Traité n'offraient pas dans la pratique de solutions satisfaisantes et étaient souvent insuffisants et même inefficaces.

2. Les considérations et suggestions que votre Commission a cru devoir soumettre dans chacun de ces cas à l'Assemblée Commune, soit dans ses rapports, soit dans ses propositions de résolution, ont toujours été accueillies favorablement, soit à l'unanimité, soit par une très large majorité des membres de l'Assemblée.

Ce fut le cas notamment pour le problème de la construction de maisons ouvrières où des difficultés d'interprétation des articles 49, 50, 54 et 56 du Traité se sont opposées très longtemps à la mobilisation des fonds provenant directement ou indirectement du prélèvement pour le financement de la construction d'habitations ouvrières.

Ce fut le cas également en matière de libre circulation de la main-d'œuvre, problème qui jusqu'à présent n'a toujours pas trouvé de solution satisfaisante par suite de la mise en œuvre laborieuse des dispositions de l'article 69 du Traité et en raison aussi d'une interprétation trop restrictive donnée à cet article par le Conseil spécial de Ministres.

Enfin, la procédure d'application de l'article 56 du Traité et du § 23 de la Convention rend souvent inefficaces les mesures et les dispositions qui devraient mettre les travailleurs à l'abri des charges de la réadaptation et leur assurer un emploi productif.

3. A la lumière de ces considérations, votre Commission avait l'intention ferme de proposer, lors d'une révision éventuelle du Traité C.E.C.A., des dispositions nouvelles ou modifiées qui devraient permettre une action plus efficace en matière de politique sociale dans le cadre de la Communauté.

4. Depuis lors, et plus exactement depuis la Conférence de Messine, de nouveaux projets de traité sont en voie d'élaboration, tendant notamment à la création d'un marché commun général. Plus encore que dans le cas d'une intégration partielle, telle qu'elle est réalisée dans le Traité C.E.C.A., la réalisation d'un marché commun général exige l'attribution de pouvoirs précis et la création de quelques mécanismes clairs permettant de préparer des solutions adaptées aux problèmes sociaux que fera nécessairement apparaître le marché commun général.

5. Lorsqu'en décembre 1955, les premières conclusions des travaux du Comité intergouvernemental de Bruxelles furent communiquées au Groupe de travail et que l'Assemblée eut ensuite l'occasion d'en débattre sur la base du rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères, quelques préoccupations essentielles de l'Assemblée dans le domaine social furent déjà indiquées dans les rapports de M. van der Goes van Naters et de M. Gozard.

6. Reprenant l'étude du rapport des chefs de délégation, votre Commission a été d'avis qu'un rapport plus spécialement consacré aux aspects sociaux de ce document était justifié. Il devrait permettre de tirer parti de l'ensemble des expériences, suggestions et documentation que votre Commission a pu réunir en trois ans de travail, pour autant que ces éléments concernent les tâches qui se présenteront lors de la réalisation du marché commun général.

II. Les problèmes sociaux fondamentaux

7. Les objectifs qui doivent être atteints par la création d'un marché commun pour tous les biens et services ont été ainsi définis dans le rapport des chefs de délégation :

L'objet d'un marché commun européen doit être de créer une vaste zone de politique économique commune; constituant une puissante unité de production, permettant une expansion continue, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et le développement de relations harmonieuses entre les Etats qu'il réunit (p. 13).

8. Nous ne pouvons échapper à l'ère industrielle que nous vivons, ni à son collectivisme social. C'est à l'ensemble de la société qu'incombe la responsabilité d'assurer à tous les hommes des moyens d'existence. Le temps n'est plus où les « charges sociales spéciales » pouvaient être considérées comme des formes « d'assistance à des nécessiteux ». Elles sont devenues des normes fondamentales de la sécurité sociale, destinées à donner aux hommes la possibilité de s'épanouir.

9. Une Europe unie ne pourra naître qu'avec l'assentiment intime de la grande masse de la population, des travailleurs, des anciens travailleurs et de leurs familles. Ceux-ci doivent être convaincus et se rendre compte par eux-mêmes que l'unité des peuples d'Europe relèvera et améliorera leur niveau de vie et la condition qu'ils connaissaient au temps où le Continent était morcelé.

10. Partant de ces principes, il convient de se demander :

a) quelles sont les tâches sociales à accomplir, en dehors de l'intégration de la main-d'œuvre et de l'établissement de la libre circulation, si l'on veut :

I. relever progressivement les conditions de vie de la population laborieuse du marché commun ;

II. harmoniser les conditions de travail, puisqu'il est naturel que cette harmonisation ne découle pas automatiquement du développement du marché commun ;

III. mettre les travailleurs des entreprises moins rentables et moins bien équipées à l'abri du chômage total et partiel qui pourrait résulter de l'ouverture et du développement du marché commun ;

b) quels seront les organes compétents pour poursuivre ces objectifs, quels pouvoirs il faudra leur donner, quelles règles communes et quelles méthodes communes ils suivront.

III. Examen de ces problèmes fondamentaux dans le rapport des chefs de délégation et avis de votre Commission

Garantie d'une expansion continue de l'ensemble de l'économie

11. La création d'un marché commun nécessite entre autre, selon les chefs de délégation, une action dynamique dans le sens suivant :

Enfin, par delà mise en commun des ressources existantes, le marché commun appelle la création de ressources nouvelles par la mise en valeur des régions sous-développées et des forces de travail inutilisées; une aide, en cas de besoin, à la réorientation productive des entreprises et des travailleurs; enfin, au bénéfice de ces mesures, une libre circulation des facteurs de production eux-mêmes, les capitaux et les hommes (p. 15).

Le rapport ne laisse heureusement aucun doute sur l'ordre chronologique qu'il faut nécessairement suivre pour prendre les mesures qui s'imposent et, par conséquent, sur les obligations à remplir en premier lieu à l'égard des travailleurs :

La coordination des politiques économiques, la réalisation des investissements de base dans les régions sous-développées, la résorption du chômage de masse assureront les conditions d'une libre circulation qui ne touchera pas seulement les produits et les services, mais s'appliquera progressivement aux facteurs de production eux-mêmes : les capitaux et les hommes (p. 18).

12. Il reste à examiner si les obligations résultant de cette dernière responsabilité sont, elles aussi, déterminées de manière à ce que les travailleurs ne soient pas exposés à de trop grands risques. De l'avis de votre Commission, il serait utile de prévoir déjà pour les diverses étapes de la période transitoire certains objectifs minima, par exemple pour les investissements dans les régions sous-développées et la résorption du chômage structurel.

13. A ce propos, il est intéressant de rappeler un avis exprimé dans un rapport qui s'intitule « Les aspects sociaux de la coopération économique européenne (Genève 1956) ». Cet avis est émis par un groupe d'experts, à la demande du Bureau International du Travail.

Pour être menés à bien, les programmes d'un développement économique harmonieux des pays sous-développés demandent, en règle générale, des capitaux plus importants que ceux dont ces pays peuvent normalement disposer par eux-mêmes. C'est donc à juste titre que les pays où sévit un grave chômage structurel peuvent subordonner à une solution internationale du problème de la main-d'œuvre excédentaire en Europe, leur adhésion aux plans de libération des échanges. Cette coopération peut prendre la forme de prêts et d'investissements, de l'accueil d'émigrants qui quittent les pays plus pauvres pour les pays plus riches; elle peut être encore réalisée par des programmes de formation professionnelle, financés à l'échelon international ou par l'application simultanée de ces mesures (p. 25).

14. La même idée se retrouve dans le rapport des Chefs de délégation :

Pour assurer les conditions d'un développement équilibré et sans heurts du marché commun, la création d'un fonds d'investissement, doté à la fois de ressources assurées et capable de se présenter comme un emprunteur de premier ordre, sur les places européennes et internationales, apparaît indispensable... (p. 76).

Pour être efficace, un tel fonds ne doit pas être surchargé de tâches. Des financements européens en commun peuvent être organisés sur une base appropriée quand le besoin s'en fait sentir, par exemple pour tels travaux routiers ou suivant le modèle donné par Eurofima pour le matériel de transport ferroviaire, sans que ces sociétés financières ou ces participations internationales aient à être en quelque sorte prévues dans la constitution économique de l'Europe (p. 76).

Un développement en commun des régions les moins favorisées, comme il s'en trouve en fait dans tous les pays participants, est une nécessité fondamentale pour le succès du marché commun. Entre des régions à développement économique inégal il n'est pas vrai, en effet, qu'au cas de brusque mise en communication, le moindre coût de la main-d'œuvre et la plus grande productivité des investissements assurent automatiquement un progrès plus rapide de la région initialement moins favorisée, et donc un rapprochement des niveaux. Comme le montre au contraire l'expérience de l'unification italienne après 1860, et aussi bien des Etats-Unis après la guerre de Sécession, l'écart peut au contraire s'accroître cumulativement si les conditions fondamentales d'un développement de la production ne sont pas d'abord créées par des moyens publics, c'est-à-dire une infrastructure de routes, de ports, de moyens de transmission, des opérations de drainage, d'irrigation et d'amélioration du sol, la création d'écoles et d'hôpitaux. Une action positive et collective est au contraire à l'avantage commun des régions dont le développement est recherché et des régions plus favorisées elles-mêmes ; car elles participent à l'activité plus intense qu'entraîne ce développement, et elles évitent que la mise en communication avec des régions moins favorisées fasse pression sur les niveaux de rémunération et sur le niveau de vie (p. 77 et 78).

Pour les interventions du fonds, à l'aide des ressources dont il disposera, il paraît nécessaire de distinguer entre l'examen économique et technique des projets et la décision qui répartit entre eux les contributions au financement et fixe les conditions de ce financement.

L'organisation même du fonds permettra de concilier les préoccupations financières et la poursuite d'objectifs généraux de politique économique. La direction générale ou le Comité directeur auront un caractère bancaire. Mais ils recevront leurs directives d'un conseil de gouverneurs réunissant les représentants des Etats membres et de la Commission européenne du marché commun.

D'autre part, les projets soumis au fonds devront, soit faire l'objet d'un examen préalable par une institution européenne, soit lui être renvoyés pour avis. La Commission européenne aura compétence de droit commun pour tous les projets qui ne relèvent pas des attributions explicitement reconnues à une autre Institution (p. 82).

15. Le fonds d'investissement est destiné en premier lieu à l'amélioration de la structure économique de l'Europe. Mais chaque projet nécessitant, en fonction de son importance, l'établissement d'un programme à plus ou moins longue échéance et les gouvernements devant, de leur côté, mettre constamment en œuvre tous les moyens dont ils disposent pour maintenir aussi élevé que possible le niveau de l'emploi, ce fonds d'investissement apparaît également comme un moyen d'action déterminant, même en matière de politique de la conjoncture. Selon votre Commission, la rentabilité pourrait donc ne pas être le seul critère à considérer pour la gestion et la mise en œuvre du fonds d'investissements.

16. Dans le rapport des Chefs de délégation, il est dit à ce propos que le fonds doit « en principe », être géré selon des règles bancaires. L'expression « en principe » peut être interprétée en ce sens que, par exemple, dans le cadre de la reconversion et du développement uniforme des pays moins favorisés, une participation du fonds d'investissements n'est pas exclue lorsque des motifs d'ordre supérieur doivent être pris en considération. Dans le rapport des Chefs de délégation par exemple, ces motifs d'ordre supérieur ont été définis comme suit :

Ainsi les reconversions et la création d'activités nouvelles susceptibles d'assurer à la main-d'œuvre un emploi productif comptent parmi les opérations de la plus grande utilité sociale; et leur productivité ne se mesure pas seulement à leurs effets directs, ni aux facilités existantes qu'elles permettent d'utiliser ou de sauver, mais encore au climat de progrès et de transformation qu'elles contribuent à créer.

Le concours du fonds n'aura pas pour autant à couvrir la totalité des travaux ou des charges, mais une section dotée de ressources certaines apparaît indispensable.

Etant donné le nombre et la diversité des cas qui peuvent se présenter, il est nécessaire que les États eux-mêmes jouent un rôle. Le fonds mettrait des sommes à leur disposition en leur laissant la responsabilité de dégager les solutions appropriées à chaque cas et en leur demandant d'engager leur garantie (p. 79).

17. La Commission se demande si l'importance que l'on envisage de donner au fonds d'investissements suffira pour qu'il puisse assumer ces tâches.

18. Tirant parti d'une expérience de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, nous rappellerons la décision prise en commun par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres, le 13 octobre 1953, sans omettre de signaler qu'aucune action efficace n'a été entreprise jusqu'ici (voir rapport de M. Sabass de juin 1956 - doc. N° 20. 1955-1956).

Un passage du rapport des Chefs de délégation devra donc particulièrement retenir notre attention :

L'organisation même du fonds permettra de concilier les préoccupations financières et la poursuite d'objectifs généraux de politique économique (p. 82).

Cela peut signifier que dès le début, on préparera tout de suite des programmes d'investissements qui, outre les améliorations de « l'infrastructure » des régions en cause, pourront englober, selon la situation de la conjoncture, des projets d'une grande portée économique, susceptibles de stimuler la conjoncture.

19. Pour apprécier les mesures à prendre, la commission européenne devra réunir des documents uniformes établis sur la base d'une observation permanente de la conjoncture et de rapports sur la conjoncture. On pourrait au moins demander la publication périodique d'un rapport établi selon un schéma uniforme et contenant l'avis de la commission européenne sur l'évolution économique dans les différents pays.

20. Dans leur rapport les Chefs de délégation n'ont aucunement négligé ce problème. On y lit :

Que les mesures de politique générale, qui relèvent de la compétence des gouvernements, ont une incidence si décisive sur le fonctionnement du marché qu'un accord doit pouvoir être facilité et une coordination mieux assurée grâce aux propositions que l'institution commune aurait à faire dans ce domaine. Certaines décisions sont même si indispensables pour le fonctionnement et le développement du marché que, sur proposition de cette institution et grâce à la garantie d'objectivité qui en résulte, la règle de l'unanimité des gouvernements peut avoir à être écartée dans des cas limitativement énumérés ou après écoulement d'une période déterminée (p. 24).

Ces observations sont fort pertinentes, non pas uniquement s'il s'agit de permettre au marché commun tout simplement de fonctionner sans accroc ; elles le sont bien davantage encore s'il s'agit de mener une politique active de la conjoncture ; les chefs de délégation l'ont d'ailleurs eux-mêmes souligné, en insérant une phrase dans la liste des objectifs que l'ouverture du marché commun rendra nécessaire d'atteindre. « Il s'agira essentiellement d'obtenir une convergence des efforts pour le maintien de la stabilité monétaire, d'un haut degré d'emploi et d'un haut niveau d'activité » (1).

(1) En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, le mémoire du Conseil scientifique du Ministère fédéral de l'Economie, du 6 juillet 1956, contient l'avis ci-après :

Le Conseil a la conviction que la meilleure façon de réaliser une expansion continue de l'économie nationale est de réussir à stabiliser autant que possible le pouvoir d'achat de l'unité monétaire par rapport aux prix des biens de consommation, à continuer d'utiliser au maximum les forces de production et à équilibrer la balance des paiements sur la base d'un libre échange international des services. Dans notre esprit, l'expression « politique de la conjoncture » doit précisément servir à désigner les mesures qui concourent à ce triple but.

21. En parlant d'« efforts pour le maintien de la stabilité monétaire », on pense, entre autres, à la nécessité d'une politique commune en matière commerciale et en matière de balance des paiements, dont il est question dans un chapitre spécial du rapport des Chefs de délégation. A cet égard, « le concours mutuel » joue un rôle important. L'idée est la suivante : si, pour équilibrer sa balance des paiements, un pays était forcé de maintenir ou de réintroduire des restrictions, il pourrait être assuré de trouver beaucoup de compréhension pour l'aider de multiples façons à surmonter ses difficultés. En même temps, il y aurait là un moyen de pallier les effets d'une régression de l'expansion économique.

22. A condition de promouvoir une expansion économique durable au moyen d'une politique conjoncturelle active, ou, en d'autres termes, d'une politique de l'emploi, et à cette seule condition, il sera possible de chercher à atteindre, avec des chances de succès, les objectifs essentiels définis plus haut, à savoir :

- l'amélioration progressive des conditions de vie et de travail ;
- l'harmonisation des conditions de travail et des prestations sociales ;
- la protection des travailleurs contre les risques de la réadaptation.

Amélioration progressive des conditions de vie et de travail

23. En commission, la façon dont on pouvait déjà garantir, en insérant une disposition dans le traité, une participation directe des travailleurs aux avantages résultant du marché commun a donné lieu à une assez longue discussion. Il n'a pas paru possible de recueillir des chiffres absolus ou relatifs concernant, par exemple, l'augmentation des rémunérations dans des périodes déterminées. Les critères d'appréciation des augmentations ainsi que les modalités de leur application sont très loin d'être uniformes.

Votre Commission a cependant estimé opportun de charger expressément la Commission européenne de présenter chaque année un rapport détaillé exposant, sous une forme permettant la comparaison, les progrès sociaux accomplis dans chaque pays et pour chaque catégorie de travailleurs. Evidemment, l'évolution des prix devra être prise en considération.

24. La Commission européenne devrait en outre avoir un droit propre d'initiative en matière d'amélioration des conditions de vie et de travail. Pour ce faire, dans la liste des objectifs que les chefs de délégation ont établie et qui pourrait être éventuellement soumise au vote de l'Assemblée (décisions à prendre par la Commission européenne ; propositions de la Commission européenne transmises au Conseil en vue de modifier les mécanismes d'élimination des barrières aux échanges ; mesures à prendre conformément au Traité pour libéraliser la circulation

des capitaux et des services et l'organisation des marchés agricoles), on pourrait insérer également des propositions de la Commission européenne concernant l'amélioration des conditions de vie et de travail. (p. 25)

Harmonisation des conditions de travail et des prestations sociales

25. L'harmonisation des systèmes de sécurité sociale, etc. est-elle ou non, une condition préalable à l'institution d'un marché commun ? Le rapport préliminaire fait par M. van der Goes van Naters au nom du Groupe de travail (doc. n° 7, 1955-1956) et le rapport des chefs de délégation y donnent une réponse analogue.

26. Dans le premier comme dans le second, l'harmonisation des charges sociales ne se présuppose pas au marché commun, mais elle doit être réalisée au fur et à mesure de sa création.

27. Sans doute, une harmonisation des charges sociales nécessiterait-elle d'assez longs délais. S'obstiner à vouloir la réaliser au préalable reviendrait donc à renoncer au marché commun lui-même.

28. Dans le rapport des chefs de délégation il est dit à ce sujet :

Même sans être une condition absolue du fonctionnement du marché commun, une unification du système d'impôts, par exemple, permettant d'écarter les exonérations et compensations à l'intérieur du marché commun et par conséquent les contrôles douaniers, ou aussi bien une unification des systèmes de sécurité sociale, éliminerait de sérieux obstacles à la circulation des marchandises et des personnes...

En ce qui concerne les conditions de travail, on concevrait difficilement le maintien de régimes sensiblement différents à l'intérieur d'un marché commun. La tendance spontanée à l'harmonisation des systèmes sociaux et des niveaux de salaire, ainsi que l'action des syndicats en vue d'obtenir un alignement dans les conditions de travail seront favorisées par la création progressive du marché commun. L'unification, qui devra naturellement s'opérer, sans porter atteinte dans aucun pays aux conditions de vie et de travail, contribuera en outre à faciliter considérablement la libération progressive des mouvements de main-d'œuvre (p. 64-65).

29. Il reste à examiner s'il n'y a pas lieu, en outre, de tracer certaines directives destinées à faire progresser rapidement l'harmonisation et à majorer les prestations sociales. Le cas échéant, un tel programme prévoirait les objectifs à atteindre au terme de chaque étape.

30. Votre Commission considère qu'il est absolument nécessaire de fixer les buts à atteindre au terme de chaque étape dans les domaines suivants :

- a) réduction de la durée du travail (y compris la réglementation des congés payés) ;
- b) suppression ou compensation des effets de distorsions spécifiques favorisant ou lésant certaines branches de l'économie ;
- c) assistance aux chômeurs ;
- d) égalité des salaires masculins et féminins.

31. En ce qui concerne la suppression ou la compensation des distorsions spécifiques mentionnées ci-dessus, le rapport des chefs de délégation déclare qu'il faut notamment modifier les dispositions légales qui faussent la concurrence et il conclut :

On ne peut donc pas essayer de modifier en quelque sorte par décret les conditions fondamentales d'une économie telles qu'elles résultent des ressources naturelles, du niveau de productivité, de l'importance des charges publiques.

Une part de ce que l'on nomme habituellement l'harmonisation pourra donc être le résultat du fonctionnement même du marché, des forces économiques qu'il met en jeu, des contacts qu'il entraîne entre les intéressés.

L'action délibérée et concertée qui est nécessaire pour le fonctionnement du marché commun apparaît donc beaucoup plus limitée : elle doit être de corriger ou d'éliminer l'effet des distorsions spécifiques qui avantagent ou désavantagent certaines branches d'activité.

32. Il est proposé dans le rapport des chefs de délégation une procédure qui doit permettre de constater, en bonne et due forme, l'existence de telles distorsions et de les supprimer s'il échet. A cet égard, certaines clauses de protection pourront être très utiles.

33. Votre Commission n'a pu adopter le point de vue selon lequel il s'agit d'une action limitée. Elle attribue à l'harmonisation des législations une importance telle qu'elle estime nécessaire de conférer à la Commission européenne, en cette matière également, un droit propre d'initiative analogue à celui qui a été proposé en vue de l'amélioration des conditions de vie et de travail. Il est vrai que dans le rapport des chefs de délégation une réglementation semblable a été envisagée (p. 65), mais elle prévoit uniquement l'intervention du Conseil de Ministres, tandis que votre Commission estime nécessaire la participation de l'Assemblée.

34. Les peuples peuvent avoir, du fait de leurs habitudes, des conceptions absolument divergentes sur l'urgence de certaines prestations sociales, par exemple, la réduction générale de la durée du travail, les congés payés, les allocations de chômage, le taux et l'âge de la retraite, la fréquentation scolaire pendant 9 à 12 années.

Il faudrait s'en tenir à certaines règles minima uniformes. Votre Commission appuie également l'introduction, dans le Traité, de nouvelles causes de protection maintenant ou instaurant temporairement certaines dérogations, même au delà de la période transitoire, si ces mesures de protection sont indispensables, malgré les efforts communs, pour prévenir des troubles profonds et persistants dans l'économie des Etats membres. Parmi ces mesures de protection, peuvent aussi figurer des aides gouvernementales. C'est donc à juste titre que le rapport des chefs de délégation (p. 60) fait état de critères applicables aux aides accordées sans infraction au Traité.

Mesures tendant à protéger la main-d'œuvre contre les risques de la réadaptation

35. Dans tous les pays, la politique de l'emploi est le mobile central des mesures sociales. On s'efforce partout, d'abord, d'éviter le chômage et, s'il est inévitable, de protéger alors le mieux possible les chômeurs et leurs familles contre les suites du chômage. Avec l'institution du marché commun apparaîtront inévitablement de nouveaux risques pour l'emploi des travailleurs. Certes, il est incontestable que les perspectives d'une augmentation de l'emploi en général augmentent avec l'institution d'un marché commun, mais cela n'apportera aucune aide aux catégories de travailleurs touchés directement et en premier lieu. Le rapport des chefs de délégation recommande donc à juste titre de créer un fonds de réadaptation.

Utilisation du fonds de réadaptation

36. Ce fonds interviendrait dans les conditions suivantes : (p. 84-85)

- a) Dans les cas
 - de fermeture totale d'une entreprise ou d'un établissement,
 - de fermeture partielle, c'est-à-dire de cessation définitive de certaines fabrications dans une entreprise,
 - de réduction d'emploi affectant au moins, dans une entreprise, 10 p. c. des effectifs et 10 personnes employées,le fonds participerait
 - à la couverture des indemnités de réinstallation au cas où les travailleurs sont amenés à changer leur résidence,
 - à la couverture des frais de rééducation professionnelle dans les cas où ils sont obligés de changer de métier.
- b) Dans les cas où une entreprise en cours de reconversion réduit ou suspend temporairement l'emploi de tout ou partie de sa main-d'œuvre, le fonds participerait à l'octroi d'une aide à l'entreprise pour lui permettre de maintenir une rémunération à sa main-d'œuvre en attendant de l'occuper à nouveau pleinement.
- c) Il peut être nécessaire, pour assurer la réorientation progressive de la main-d'œuvre dans d'autres entreprises, d'échelonner des fermetures alors qu'un arrêt immédiat d'activité serait financièrement plus avantageux; le fonds peut alors participer aux aides consenties aux entreprises pour le paiement des salaires.

- d) Dans la mesure où la nécessité en apparaîtra dans l'application pratique, la Commission européenne sera habilitée à prendre des règlements d'exécution qui devront être soumis au vote de l'Assemblée.

L'objet en serait de définir plus clairement les conditions du concours apporté par le fonds de réadaptation, par exemple les montants et les durées limites des prestations, les limites d'âge des bénéficiaires, les critères auxquels doivent répondre les plans de reconversion, de financement ou de fermeture échelonnée. En particulier, il sera opportun de fixer les règles qui assurent en cas de réduction d'emploi, qu'elle corresponde à un progrès effectif de productivité ou à une réorganisation définitive de l'entreprise, non à une fluctuation temporaire.

La question se pose en outre de savoir si, à défaut de solution plus directement productive, le fonds ne devrait pas apporter son concours au versement d'indemnités d'attente à des travailleurs qui, après quatre ou six mois de chômage, n'auraient pu encore être réemployés. (p. 84 à 86)

37. Au sein de votre Commission la question a été soulevée de savoir s'il faut absolument limiter l'application de ces mesures aux entreprises employant plus de 100 personnes ou s'il n'y aurait pas de réglementation plus souple qui permette également à de plus petites entreprises de bénéficier de mesures de reconversion.

38. Les enseignements que l'on peut tirer de l'application des programmes de réadaptation dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier font apparaître la nécessité impérieuse de conférer à la Commission européenne un très large droit d'initiative en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de réadaptation.

39. Evidemment, il est permis de se demander si, en cas de chômage conjoncturel, les travailleurs ne rendraient pas également le marché commun responsable de ce chômage. La seule conclusion qui s'impose c'est qu'aucun pays ne peut se permettre d'inaugurer une régression économique de longue durée ; il y a là une impossibilité politique.

Ce n'est pas là la moindre des raisons pour lesquelles votre Commission attribue une très grande importance à toutes les mesures tendant à promouvoir l'harmonisation de la politique d'expansion économique de tous les intéressés (gouvernements et Commission européenne).

40. En ce qui concerne les autres éventualités, le rapport des chefs de délégation prévoit que les prestations du fonds ne seront pas liées à la preuve que le chômage est une conséquence de l'institution du marché commun. Au contraire, on considérera que toute la Communauté et chacun des Etats membres ont intérêt à modifier certaines structures industrielles, à rationaliser les entreprises et à mieux utiliser la main-d'œuvre, en vue d'augmenter la productivité et d'élever le standard de vie. Cet intérêt justifie également une participation aux charges sociales de la reconversion, c'est-à-dire aux dépenses nécessaires pour que les travailleurs soient protégés des dangers de cette reconversion.

En application de ce principe, le fonds interviendrait alors dans les dépenses jusqu'à concurrence de 50 %.

41. D'où la conclusion dans le rapport des chefs de délégation : (p. 86)

Le système proposé, sans exiger d'engagements — en particulier de la part des Etats qui auraient de la peine à financer un accroissement des prestations aux travailleurs sans emploi — donnerait une incitation à introduire dans tous les pays des dispositions sur les diverses formes d'aide à la main-d'œuvre en vue de la réadaptation et, par conséquent, tendrait à une harmonisation entre eux ; il donnerait même une incitation à étendre cette aide à des cas où le fonds intervient, à l'ensemble des cas de chômage. L'harmonisation des prestations et l'assiette du financement prépareraient les voies à un système harmonisé ou même unifié d'aide aux travailleurs sans emploi, qui est lui-même une condition de la circulation des travailleurs, véritablement sans entraves.

42. Jusqu'à présent, les systèmes d'allocations de chômage diffèrent fortement d'un pays à l'autre. Pourra-t-on, par exemple, maintenir la réglementation française, qui prévoit que les allocations de chômage sont à la charge des communes ? Appliquera-t-on également dans d'autres pays la disposition qui prévoit que, même en ce qui concerne les indemnités d'attente, l'allocation de chômage ne peut dépasser un certain pourcentage du salaire ? Si l'on veut éviter la révision des législations nationales, il faudra, dès la création du marché commun, définir avec précision la nature de l'aide à la réadaptation ainsi que les organismes qui assumeront la charge de cette dépense, car, en définitive, le fonds ne pourra être mis à contribution que pour 50 % de cette aide, au maximum. Il faudra, par exemple, considérer en Allemagne que le contrat de travail subsiste aussi longtemps que la Communauté verse une subvention. Dans une certaine mesure, le texte du rapport manque de clarté à ce propos : (p. 83)

L'intervention de la Communauté ne peut plus, dans un marché commun général, être subordonnée à la condition que les prestations aient un caractère supplémentaire par rapport au régime général d'aide aux travailleurs sans emploi.

43. Selon la solution envisagée, il faudra également tenir compte du fait que, dans certaines régions, il y a un pourcentage assez élevé de chômage persistant, aussi faudra-t-il prévoir que le bénéficiaire d'une aide à la réadaptation doit avoir travaillé pendant un minimum de temps.

44. Mais en même temps, la Communauté devra accorder à ces régions une aide particulière en vue de résorber le chômage structurel, puisqu'elles accusent un certain retard dans le cadre du développement économique général et subissent ainsi un handicap dès l'ouverture du marché commun.

45. Un mot encore au sujet du financement du fonds de réadaptation. Il a été proposé de faire verser par les Etats une contribution calculée sur le coût total de la main-d'œuvre. Il s'agirait donc de crédits portés au budget des Etats. Ce mode de financement peut être approuvé si le total des crédits est minime par rapport aux revenus du travail. Dans le cas contraire, les mouvements des salaires risqueraient de susciter de fortes tendances à des interventions fiscales.

Libre circulation de la main-d'œuvre

46. Une des caractéristiques du marché commun doit être la libre circulation de la main-d'œuvre. Sans surestimer le nombre des travailleurs disposés à transférer leur résidence, une certaine réglementation des mouvements de main-d'œuvre sera indispensable, tout au moins au début et pour certaines catégories de travailleurs. Dans leur rapport, les chefs de délégation ont énoncé les principes dont la libre circulation de la main-d'œuvre leur paraît devoir être inspirée. Ils estiment qu'« il n'y a pas lieu, dans une intégration générale, de distinguer entre la main-d'œuvre qualifiée et la main-d'œuvre non qualifiée... On pourrait même soutenir qu'il y a un intérêt commun à faciliter les mouvements de la main-d'œuvre à proportion qu'elle est moins qualifiée : c'est celle-ci, en effet, qui trouve le plus difficilement à s'employer dans le pays où le chômage est étendu ; dans les pays d'immigration, elle vient relayer la main-d'œuvre nationale, qui peut ainsi rechercher les métiers mieux rémunérés ou moins pénibles ».

47. Il a été proposé d'adopter un système de libération progressive qui « consisterait en un élargissement annuel... du nombre des travailleurs originaires des autres Etats membres, auxquels chaque Etat donnerait la possibilité d'occuper des emplois... » La base de l'élargissement graduel devrait, de l'avis des chefs de délégation, être au moins égale à 1 % du nombre total des travailleurs dans le pays considéré.

48. Il est évident qu'il faudrait également prévoir des clauses de sauvegarde à ce sujet. Il importe cependant de savoir s'il est envisagé de créer un service central, dont la Commission européenne serait responsable et qui aurait pour tâche de mettre en présence l'offre et la demande, de constituer une documentation concernant les conditions de vie et de travail, de fournir des renseignements et, le cas échéant, d'assurer la compensation et, éventuellement, de mettre en œuvre une péréquation de la charge commune pour répondre aux besoins qui se manifesteront en matière de sécurité sociale.

Il ne sera pas possible d'insérer tout de suite dans le projet de traité les dispositions à prendre dans l'intérêt des travailleurs. Ce qui importe, c'est que la Commission européenne ne soit en rien limitée dans son droit d'initiative, à ouvrir des négociations et que les gouvernements soient tenus de conclure dans un délai déterminé, tous les accords bilatéraux ou multilatéraux encore nécessaires garantissant que les dispositions sur la sécurité sociale n'entravent pas la libre circulation de la main-d'œuvre.

Politique constructive en matière d'offres et de demandes d'emploi

49. Il serait également opportun de confier au service central envisagé pour l'échange de la main-d'œuvre la tâche d'étudier de façon permanente la formation professionnelle dans tous les pays, d'organiser les échanges d'informations sur les expériences acquises, de créer et d'administrer des centres de formation professionnelle spéciaux dans les régions où il sera relativement facile de faire appel à des réserves de main-d'œuvre ; il faudra prévoir les conditions financières à cette fin.

50. Ainsi se pose tout naturellement la question de la mise en œuvre et du contrôle de toutes ces mesures de réadaptation et de reconversion. L'expérience

de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier montre en outre qu'il faudrait prévoir des compétences directes, bien que limitées, dans le domaine de la protection et de l'hygiène du travail. Ces compétences doivent permettre d'organiser des échanges d'informations sur les expériences acquises, de se faire remettre des rapports et, exceptionnellement, d'effectuer sur place un contrôle direct.

Il faudrait adopter sous une forme analogue les dispositions contenues dans le Traité de la C.E.C.A. en vue d'éviter le dumping des salaires. Peut-être conviendrait-il de les élargir de manière à ce que la Commission européenne soit habilitée à fixer des salaires minima ou d'autres normes minima, selon une procédure qui sera précisée, à inviter ou à réunir les partenaires sociaux de plusieurs pays en vue de négocier des conventions collectives. Mais il faudra dès l'abord garantir absolument que ne subira aucune atteinte l'autonomie reconnue dans certains pays, aux syndicats et aux entreprises en matière de conventions collectives.

51. Au demeurant, la Commission européenne devra évidemment jouir d'un large droit d'information et de contrôle. On pourrait envisager la création d'un Bureau européen de statistique sociale, qui aurait pour tâche de réunir et de rendre comparables toutes les indications concernant les conditions de vie et de travail dans les six pays; à cette fin, on pourrait utiliser, par exemple, les travaux préparatoires effectués par l'Organisation Internationale du Travail, l'O.E.C.E., la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et d'autres organisations internationales.

IV. Pouvoirs futurs de la Commission européenne — règles et procédure de la réalisation des objectifs

52. Tout comme aux autres domaines, on peut appliquer au domaine de la politique sociale cette phrase : « Le succès ne dépend pas seulement de la bonne volonté des parties et des textes du traité ». La définition du champ d'action des institutions, leurs attributions et leurs procédures auront une influence non négligeable. Dans son rapport, M. van der Goes van Naters a énoncé le principe des « secteurs contrôlables », celui de l'intervention des « institutions autonomes et des institutions consultatives ». En matière de politique sociale, il faut attacher une très grande importance à la collaboration du parlement à créer, ainsi qu'à celle des représentants qualifiés des travailleurs et des employeurs. Dans le rapport des chefs de délégation, cette question n'a guère été qu'effleurée. Il n'a pas été envisagé de créer auprès de la Commission européenne un organisme qui réunisse régulièrement les représentants des travailleurs et des employeurs pour leur permettre de soumettre leur avis à la Commission européenne.

53. Il faudrait examiner l'opportunité d'instituer ici un organe à fonctions consultatives.

54. A condition que les précisions nécessaires, qui, en partie, ont été mentionnées ci-dessus, soient insérées dans le traité, la répartition des compétences proposées par les chefs de délégation pourrait être acceptée dans les grandes lignes. Pour les observations éventuelles, il peut être fait référence au rapport fait par M. Gozard au nom du Groupe de travail, sur certains aspects institutionnels du développement de l'intégration européenne (doc. n° 28, 1955-1956). Au sujet de la Commission européenne, on y lit ce qui suit :

La conception de la politique générale à mettre en œuvre ne lui est pas confiée. Cette prérogative est réservée au Conseil des Ministres, ce qui impliquerait que soient précisés ses rapports avec l'Assemblée et la compétence de celle-ci à son égard.

Par contre, une large compétence est donnée à la Commission en ce qui concerne l'administration du traité et le jeu des clauses de sauvegarde et de dérogation (p. 11).

Et plus loin :

Le champ d'action de la Commission européenne est ainsi assez vaste. Il est cependant assez indéterminé en ce qui concerne ses rapports avec les Gouvernements et avec le Conseil des Ministres. Il y aurait lieu de préciser ceux-ci afin que dès l'abord, un équilibre des responsabilités s'établisse entre la Commission européenne et le Conseil des Ministres. Ceci est indispensable pour le bon fonctionnement de la nouvelle organisation.

Le Groupe de travail a considéré qu'après un certain délai la Commission européenne devrait disposer du pouvoir d'initiative en matière de politique générale.

Ce n'est, en effet, que dans ces conditions qu'elle serait à même de mener pleinement à bien sa tâche et de rendre réellement efficaces les décisions qu'elle serait amenée à prendre.

En outre, ce n'est que si la Commission européenne est dotée de cette prérogative que le droit de censure, qui est stipulé à son encontre au profit de l'Assemblée commune, pourra prendre tout son sens et mettre en œuvre un véritable système parlementaire (p. 12).

55. Le même rapport pose la question de savoir s'il faudra reconnaître au Parlement une compétence en matière de législation sociale. On ne peut cependant guère espérer à l'heure actuelle qu'un Etat quelconque soit disposé à abandonner de manière générale des pouvoirs législatifs en matière sociale.

56. Votre Commission estime cependant qu'il serait opportun de prévoir plus de souplesse dans la procédure à suivre pour réviser et compléter le Traité en matière de politique sociale.

V. Conclusions

57. Votre Commission se plaît à constater que le rapport établi par les chefs de délégation à l'intention des Ministres des Affaires étrangères est parti de conceptions fort réalistes. Evidemment, en esquissant les mécanismes nécessaires qui doivent aboutir à une réalisation aussi complexe qu'un marché commun général, l'accent a été mis plus particulièrement sur les problèmes économiques. Cependant, le rapport n'a pas pour autant négligé de mettre en évidence les implications d'ordre social des objectifs poursuivis par les nouveaux traités. On peut dire au moins que le rapport les a situés exactement dans l'ensemble.

58. Pour les raisons qui ont été exposées plus haut, votre Commission tient toutefois à souligner la nécessité pour tous les Etats membres de la nouvelle Communauté de poursuivre une politique commune de l'emploi et elle insiste particulièrement pour que les dispositions qui régleront l'utilisation des ressources du fonds d'investissement tiennent compte des objectifs de cette politique.

Dans cet ordre d'idées, votre Commission demande que soit établi, dès la mise en œuvre du marché commun général, un programme échelonné dans le temps de résorption du chômage structurel — important dans certaines régions — permettant d'apporter des solutions progressives au problème que posent les ressources inutilisées de main-d'œuvre en Europe. Un tel programme, devrait se concevoir combiné à une politique coordonnée d'expansion économique progressive.

59. Votre Commission regrette par ailleurs que pour toutes propositions tendant à améliorer les conditions de vie et de travail dans le cadre du marché commun général, la Commission européenne ne puisse que s'adresser directement au Conseil des Ministres et qu'il ne soit pas prévu de faire intervenir l'Assemblée parlementaire dans cette procédure. Votre Commission est d'avis que dans ce domaine, ainsi que dans celui de l'harmonisation des régimes de sécurité et de prestations sociales, la Commission européenne devrait avoir la possibilité de recueillir l'avis de l'Assemblée parlementaire.

A ce sujet, votre Commission souhaite également que la Commission européenne puisse disposer d'un droit d'initiative permettant de provoquer des consultations entre les représentants des employeurs et des travailleurs afin de parvenir à des conventions collectives.

60. De toute façon, votre Commission estime que, dès la mise en vigueur du traité, les Etats membres devraient prendre entre eux des engagements fermes en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes partiels et échelonnés dans le temps se rapportant :

- à la réduction de la durée du travail,
- à l'harmonisation des distorsions spécifiques qui avantagent ou désavantagent certaines branches d'activité économique,

- à l'aide financière prévue par la loi en cas de chômage et
- aux salaires accordés aux travailleurs féminins et masculins en cas de prestations comparables.

61. Enfin, votre Commission aimerait que la Commission européenne soit chargée de soumettre annuellement un rapport à l'Assemblée parlementaire donnant un aperçu des progrès réalisés dans le domaine social sur la base d'éléments comparables.

62. Votre Commission considère qu'il est d'une importance capitale dans le marché commun général de poursuivre une politique constructive en matière d'offres et de demandes d'emploi. Dans cette politique doit prendre place une libération progressive de la circulation de la main-d'œuvre. Pour y arriver, il semble essentiel à votre Commission de créer le mécanisme nécessaire permettant de garantir au travailleur migrant, éventuellement par un système de péréquation, les droits acquis en matière de sécurité sociale et enlever par là un des obstacles les plus tenaces à la libre circulation.

63. Votre Commission insiste également sur la création d'un service central qui aura pour tâche de mettre en présence l'offre et la demande et qui serait également chargé d'un ensemble d'activités qui s'inscrit dans une saine politique de l'emploi.

Il serait notamment chargé :

- de veiller aux échanges de toute documentation touchant la formation professionnelle ;
- de la création et de la gestion de centres de formation professionnelle dans les régions où existent des réserves non utilisées de main-d'œuvre ;
- de la mise en œuvre et du contrôle des mesures de réadaptation et de reconversion professionnelles ;
- de l'échange de documents et d'études touchant la sécurité et l'hygiène du travail et éventuellement d'un contrôle par le sondage dans ce même domaine ;
- de la mise sur pied d'un bureau de statistiques sociales européennes chargé de réunir, en collaboration avec les institutions déjà en fonction, les données comparables en ce qui concerne l'ensemble des conditions de vie et de travail.

64. Bien que, dans ce qui précède, il ait été touché occasionnellement à des problèmes d'ordre institutionnel, votre Commission n'a pas voulu approfondir cet aspect du rapport des chefs de délégation, puisque ces questions seront exposées devant l'Assemblée notamment par le Groupe de Travail. Toutefois, votre Commission ne peut que suivre les suggestions faites dans le rapport de

M. Gozard, déjà présenté à l'Assemblée en juin 1956, où il est demandé que, dans le traité créant le marché commun général, il soit reconnu un droit de proposition à l'Assemblée parlementaire en ce qui concerne l'harmonisation des législations sociales des pays membres, qui constitue une des conditions essentielles au bon fonctionnement du marché commun.

D'une façon générale, votre Commission est d'avis que, en plus des propositions qui lui seraient soumises par la Commission européenne, l'Assemblée parlementaire devrait pouvoir se saisir elle-même de questions pour lesquelles compétence lui serait reconnue.

65. D'autre part, votre Commission reprend pour son compte le vœu exprimé également dans le rapport de M. Gozard, que soit envisagé favorablement — et mentionné explicitement dans le traité — la participation des syndicats ouvriers aux nouvelles communautés européennes par le moyen d'une représentation qui aurait tout au moins un rôle consultatif.

66. Votre Commission espère en conséquence que les dispositions relatives à la révision du nouveau traité soient prévues d'une façon assez souple, au moins en ce qui concerne les dispositions touchant le domaine social.

Votre Commission estime en effet qu'il est sans doute possible de prévoir dans quels secteurs se situeront les problèmes sociaux soulevés par l'ouverture et le développement du marché commun général, mais qu'il est difficile par contre de prévoir leur ampleur, leur évolution et les difficultés qu'ils entraîneront à plus longue échéance.