

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

5 juin 1972

DOCUMENT 35/72

Rapport

fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique

sur le document de la Commission des Communautés européennes (doc. 20/71):

“Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire”

Rapporteur: M. Henk VREDELING

LIBRARY

PE 1972-1973: 35

1.2.1

Edition en langue française

PE 29.116/déf.



Le 25 mars 1971, la Commission européenne a demandé l'avis du Parlement européen sur son document "Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire".

Le Parlement européen a, au cours de sa séance du 19 avril 1971, autorisé la commission des affaires sociales et de la santé publique à faire rapport sur ce problème.

La commission a nommé M. Vredeling rapporteur, en date du 27 avril 1971.

Au cours de ses réunions des 27 avril 1971, 13/14 octobre 1971, 16/17 février 1972, 4/5 mai 1972 et 15 mai 1972, la commission a examiné le projet de rapport et a adopté la proposition de résolution ainsi que l'exposé des motifs le 15 mai 1972 à l'unanimité.

Etaient présents : Mlle Lulling, président f.f., M. Durand, vice-président, M. Vredeling, rapporteur, MM. Adams, Bermani, Berthoin, Bourdellès, Couveinhes, Girardin, Laudrin, Liogier, Pêtre, Schwabe, Vandewiele.

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
A. PROPOSITION DE RESOLUTION.....	5
B. EXPOSE DES MOTIFS.....	9
I. INTRODUCTION.....	9
II. LES OBJECTIFS SOCIAUX.....	12
III. L'EMPLOI.....	14
A. Analyse de la situation.....	14
B. Orientations proposées.....	14
C. Actions prioritaires.....	18
IV. VERS UNE PLUS GRANDE JUSTICE SOCIALE.....	29
A. Analyse de la situation.....	29
B. Lignes d'action proposées.....	30
C. Actions prioritaires.....	34
V. VERS UNE MEILLEURE QUALITE DE LA VIE.....	37
A. Analyse de la situation.....	37
a) en ce qui concerne les conditions de travail.....	37
b) en ce qui concerne les conditions de vie.....	37
B. Lignes d'action proposées et actions prioritaires....	38
VI. COLLABORATION DES PARTENAIRES SOCIAUX.....	40
1. Comités paritaires par secteur.....	40
2. Vers un fichier européen des conventions collectives.	42
VII. CONCLUSIONS RELATIVES AUX ACTIONS PRIORITAIRES..	45

A.

La commission des affaires sociales et de la santé publique soumet, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, au vote du Parlement européen, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

sur le document de la Commission des Communautés européennes : "Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire"

Le Parlement européen,

- vu le document de la Commission "Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire" (doc. 20/71),
 - consulté par la Commission des Communautés européennes, le 25 mars 1971,
 - vu le rapport de la commission des affaires sociales et de la santé publique (doc. 35/72) ;
1. apprécie la tentative de la Commission européenne de préciser une politique communautaire globale pour les années à venir, et de faire appliquer, en proposant quelques actions prioritaires, en priorité un certain nombre de premières mesures indispensables dans la perspective de la réalisation d'une telle politique sociale ;
 2. approuve, dans ses grandes lignes et sous réserve des observations qui suivent, la politique sociale communautaire globale dont la Commission européenne ouvre la perspective dans les orientations préliminaires;
 3. estime qu'une politique sociale communautaire est une condition indispensable à la mise sur pied et au bon fonctionnement d'une union économique et monétaire ;
 4. estime, avec la Commission européenne, que la réalisation de cette politique sociale communautaire globale nécessite l'établissement immédiat d'un programme de politique sociale communautaire qui prévoie des actions prioritaires concrètes ;
 5. estime, avec la Commission européenne, que les actions prioritaires qui devront être réalisées au cours de la première étape de l'union économique et monétaire avec les moyens qui sont actuellement prévus dans les Traités - Traités qui, tout comme c'est le cas pour cette union, doivent être interprétés d'une manière très extensive -devront avoir pour objet :

- un achèvement accéléré du marché commun de l'emploi ;
 - l'absorption du sous-emploi et du chômage structurel ;
 - l'amélioration des conditions de sécurité et d'hygiène dans les milieux de travail et de vie ;
 - l'amélioration de la condition de la femme au travail ;
 - la promotion de l'intégration des handicapés dans la vie active ;
 - l'établissement d'un budget social européen ;
 - la participation active des partenaires sociaux à la réalisation d'une politique sociale communautaire ;
6. met surtout l'accent sur la nécessité urgente d'une politique commune efficace de l'emploi qui permette de réaliser un plein et un meilleur emploi et d'améliorer le marché du travail ;
7. souligne que le Marché commun provoque inévitablement, dans la physionomie de l'emploi, des changements quantitatifs ou qualitatifs qui sont encore accentués par des phénomènes tels que les fusions et par d'autres phénomènes, qui se produisent souvent au niveau transnational, accompagnés ou non d'arrêts ou de déplacements d'entreprises et d'activités ;
8. estime qu'il convient de créer, tant au niveau régional qu'europpéen, une structure de concertation organisée entre tous les responsables concernés, si l'on veut que ces adaptations se fassent d'une manière qui se justifie du point de vue social et aboutissent à de nouvelles possibilités de progrès individuel et collectif ;
9. juge nécessaire de compléter cette liste d'actions prioritaires par des mesures communautaires concernant la formation professionnelle dans la plus large acception du terme, c'est-à-dire y compris la réadaptation et le perfectionnement professionnels, l'orientation professionnelle, etc., mesures dont la nécessité se fait également fortement sentir dans la perspective de la réalisation de la première étape de l'union économique et monétaire que l'on s'efforce de mettre en oeuvre ;
10. estime que la réalisation de la politique sociale globale qui a été esquissée exige en outre que l'on prépare sans tarder des mesures communautaires visant à :
- la promotion, assortie de mesures pédagogiques appropriées, de l'insertion dans la vie professionnelle des jeunes et de l'insertion ou de la réinsertion des travailleurs d'un certain âge ;
 - la définition d'une politique communautaire des revenus ;
 - la mise sur pied d'une politique communautaire en matière d'emploi de travailleurs de pays tiers ;

- la création d'un statut des conventions collectives européennes par la fixation de normes juridiques communautaires auxquelles ces conventions devront satisfaire ;
11. demande, d'autre part, que l'on accorde une attention particulière aux nouveaux problèmes que l'adhésion de nouveaux Etats membres créera, également sur le plan social, ainsi qu'aux obligations de la Communauté à l'égard des Etats associés et des payx en voie de développement ;
 12. estime qu'il faut activement continuer à travailler à l'établissement d'un "budget social européen" qui devra également comporter des objectifs, définis sur la base d'une analyse fouillée des dépenses publiques dans le domaine social, pour une politique sociale communautaire à mener à l'avenir ;
 13. estime que les orientations préliminaires auraient dû davantage s'occuper des problèmes sociaux spécifiques des petits indépendants, et notamment des petits commerçants et artisans ;
 14. compte que le programme d'action de la Commission européenne s'attachera davantage aux problèmes particuliers de cette catégorie, et demande notamment :
 - une meilleure participation de leurs organisations représentatives à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une politique sociale communautaire,
 - l'extension à cette catégorie des systèmes de formation et de reconversion professionnelles, de retraite anticipée et de la sécurité sociale en général, dans la perspective d'un système de sécurité sociale qui englobe l'ensemble de la population ;
 15. pose en principe que bien que les orientations préliminaires ne traitent pas des intérêts des consommateurs, le programme d'action qui doit être élaboré sur la base de ces orientations fera une place particulière à la politique des consommateurs dans la Communauté ;
 16. est conscient du caractère provisoire des orientations préliminaires, et se réserve le droit de ne donner un avis définitif sur la future politique sociale communautaire et sur les actions prioritaires qui en découleront nécessairement, que lorsque le programme d'action qui est annoncé au chapitre IV des orientations préliminaires aura été présenté ;
 17. a pris connaissance avec satisfaction de la communication selon laquelle le thème de la corrélation entre la réalisation de l'union économique et monétaire, d'une part, et de la politique sociale, d'autre part, sera l'un des trois thèmes qui seront examinés au cours de la prochaine conférence au sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement, et espère qu'apparaîtra ainsi clairement, et au niveau le plus élevé, dans quelle mesure la volonté politique existe d'avancer réellement et rapidement sur la voie de la garantie du progrès social qui est et reste quand même un des principes de la coopération européenne ;

18. invite sa commission compétente à suivre attentivement si la Commission des Communautés européennes donne suite à ses vœux et suggestions, et à lui faire, en temps opportun, rapport à ce sujet ;
19. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

EXPOSE DES MOTIFS

I. INTRODUCTION

1. Selon la note liminaire qui précède les "Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire", la Commission européenne, en présentant ce document, se propose :

- "de dégager quelques points qui lui paraissent prioritaires en fonction des moyens dont elle dispose, de la nature des traités et de la logique d'une action ordonnée ;
- de provoquer une réflexion très large pour permettre de préciser progressivement un programme d'action cohérent en vue de réaliser par étapes l'étroite concertation des politiques sociales des Etats membres souhaitée par la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à La Haye en décembre 1969".

Ces orientations ne sont en fait qu'"un élément important d'une large discussion sans laquelle il serait impossible de dégager un consensus suffisant et la volonté politique indispensable".

Le caractère provisoire de ces orientations est également souligné dans le quatrième Rapport général de la Commission européenne, dans lequel il est dit que la Commission entend "approfondir et étendre aux secteurs les plus directement intéressés la réflexion nécessaire pour la mise au point du mémorandum sur la politique sociale. Ce mémorandum devra tenir compte des progrès réalisés sur la voie de l'union économique et monétaire, ainsi que des indications fournies par le troisième programme de politique économique à moyen terme, également adopté par le Conseil le 9 février 1971".

"Son objectif doit être d'ajuster la politique sociale au cadre général de la politique communautaire, en définissant les caractéristiques de la situation actuelle et les objectifs généraux qu'il faut réaliser".

"La Commission souhaite que le mémorandum soit l'occasion et le stimulant nécessaire pour aboutir à un débat approfondi, sur la base duquel pourra se former et se manifester, sur le plan communautaire, la volonté politique indispensable pour passer des intentions aux actes" (1).

2. Le document examiné ici n'est donc pas encore une proposition, il doit être regardé uniquement comme un ensemble de considérations qui, après ample discussion avec tous ceux qu'il concerne ou intéresse, pourrait servir de base à des actions prioritaires de la Communauté.

(1) Quatrième Rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité des Communautés, 1970, doc. 259, page XV, Introduction

Nous n'en sommes qu'à une phase préparatoire, précédant l'établissement de propositions concrètes, et l'on attend du Parlement européen qu'il contribue à la définition d'actions prioritaires.

3. Les représentants des organisations professionnelles, réunis sous la présidence de M. Coppé, ont déjà consacré un premier échange de vues aux "Orientations préliminaires". A l'issue de celui-ci, il a été convenu de tenir - sur la base d'une version révisée du chapitre relatif aux actions prioritaires prévues dans les "Orientations" - une deuxième réunion, qui prendra en considération les avis émis respectivement par le Comité économique et social, le Parlement européen et les partenaires sociaux (1).

4. La commission des affaires sociales et de la santé publique a estimé devoir faire précéder ses travaux relatifs à ce document dont l'importance pour l'évolution ultérieure de la Communauté est extrême, d'un échange de vues avec les organisations européennes de travailleurs et d'employeurs. Cet échange de vues a eu lieu le 14 octobre 1971. Y participaient des représentants des organisations suivantes :

- Union des Industries de la Communauté européenne (Comité de liaison d'employeurs)
- Confédération européenne des Syndicats libres dans la Communauté
- Organisation européenne de la Confédération mondiale du travail,
- Secrétariat permanent CGT-CGIL (2).

5. Dans ses délibérations sur les "Orientations préliminaires", la commission des affaires sociales et de la santé publique a pris aussi en considération les faits suivants :

- le 19 mai 1971, les services de la Commission européenne, en prévision d'une réunion des organisations européennes d'employeurs et de travailleurs, ont publié un nouveau document consacré aux "Objectifs de la politique sociale communautaire et actions pratiquement engagées ou envisagées par la Commission" (3) ;

(1) Bulletin des Communautés européennes, 4ème année, n° 9/10-1971, page 94

(2) Cf. compte rendu analytique de l'audition du 14 octobre 1971, PE 28.508

(3) Doc. V/326/I/71 de la Commission européenne

- simultanément des échanges de vues ont lieu entre la Commission et le Conseil sur un programme de travail en application de l'article 118 (CEE) et sur un programme concernant la formation professionnelle ;
- entre-temps ont commencé, au Comité permanent de l'emploi, des conversations sur les principaux problèmes abordés dans les "Orientations générales"
- le Conseil a entre-temps arrêté les nouveaux règlements sur le Fonds social européen rénové, de sorte que rien ne s'oppose plus désormais à ce que les activités du Fonds commencent prochainement ; il a également pris une décision au sujet d'un règlement (C.E.E.) sur le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "Orientation", de projets dans le cadre d'actions de développement dans les régions agricoles prioritaires, et l'on peut s'attendre qu'il adoptera un règlement (C.E.E.) sur le Fonds européen de bonification d'intérêts pour le développement régional.

6. Au cours d'un premier examen du présent rapport, la commission des affaires sociales et de la santé publique a pris connaissance avec satisfaction de la communication de M. Coppé selon laquelle le thème de la corrélation entre la réalisation de l'union économique et monétaire, d'une part, et de la politique sociale, d'autre part, sera examiné au cours de la prochaine conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement, comme premier des trois thèmes qui ont été choisis. Elle espère qu'apparaîtra ainsi clairement, et au niveau le plus élevé, dans quelle mesure la volonté politique existe d'avancer réellement et rapidement sur la voie de la garantie du progrès social qui est et reste quand même un des principaux objectifs de l'intégration économique et politique de l'Europe.

II. LES OBJECTIFS SOCIAUX

7. C'est avec raison que, dans ses "Orientations préliminaires", la Commission européenne souligne qu'"au moment où la Communauté s'engage résolument dans la voie d'une union économique et monétaire, la politique sociale apparaît sous un éclairage nouveau" (1).

(1) Orientations préliminaires, chapitre I : Orientations générales, p. 7

La réalisation de l'union économique et monétaire mettra de plus en plus en évidence, en effet, comme la Commission le dit plus loin, "la nécessaire cohérence entre les aspects économiques et sociaux du processus d'intégration". "L'absence de simultanéité dans la mise en oeuvre des aspects économiques et monétaires, d'une part, et des aspects sociaux de l'intégration, d'autre part, compromettrait la réussite du processus engagé" (1).

L'union économique et monétaire consistera, en fait, en une politique économique et monétaire commune, au niveau européen, des Etats membres de la Communauté; un tel dessein suppose une action concertée des Etats membres en matière de politique conjoncturelle, budgétaire, structurelle, etc.; il exigera en même temps une action équivalente en matière de politique sociale, particulièrement en ce qui concerne la politique de l'emploi et des revenus.

8. S'il est vrai que les difficultés que l'union économique et monétaire rencontre actuellement dans son développement constituent en même temps un obstacle à la réalisation d'objectifs sociaux largement conçus, elles ne doivent cependant en aucun cas empêcher la définition, car de toute manière il est à présent certain que les possibilités d'action de la Communauté dans le domaine social - telles qu'elles découlent des traités, et malgré les interprétations larges qui en sont données, surtout par l'Exécutif fusionné (cette remarque vaut d'ailleurs tout autant pour l'union économique et monétaire) - ne répondent pas aux problèmes suscités par l'intégration toujours plus poussée et par l'unification des marchés (qui, de six qu'ils sont encore, passeront bientôt à dix), par l'âpreté accrue de la concurrence et par les conséquences du développement technologique. A ces facteurs qui suffiraient déjà à justifier une politique sociale communautaire globale et cohérente, l'on peut encore ajouter des considérations touchant les modifications profondes intervenues ces derniers temps dans l'utilisation des revenus, l'instabilité monétaire actuelle et la conjoncture hésitante, les mesures prises récemment par les Etats-Unis (16 août 1971), lesquelles peuvent avoir de profondes répercussions d'ordre social dans la Communauté, le manque d'équilibre dans le développement régional de la Communauté, etc.

9. Les "Orientations préliminaires" paraissent donc à un moment particulièrement opportun.

On notera aussi que ce document va plus loin dans les orientations qu'il propose que la plupart des études précédentes; il faut toutefois ajouter aussitôt que les propositions restent parfois trop générales et trop vagues et

(1) Orientations préliminaires, chapitre I : Orientations générales, p. 7

que les possibilités d'adaptation concrètes n'apparaissent pas toujours autant qu'il serait souhaitable.

Dé plus, il y a lieu de se demander si la réalisation d'une politique sociale communautaire, comme celle qui est proposée dans les "Orientations préliminaires" ne doit pas aller de pair avec un renforcement des structures politiques, et surtout démocratiques, de la Communauté.

10. Personne, toutefois, ne doute de l'urgente nécessité d'arrêter pour les prochaines années un programme de travail cohérent, qui

- ne se borne plus à corriger simplement, d'après des critères sociaux fragmentaires, les conséquences des mesures économiques, mais
- joue, au contraire, un rôle déterminant dans la définition des objectifs économiques et
- garantisse que les diverses mesures économiques prises au niveau européen ne seront plus conçues et appliquées sans que dès leur préparation, les exigences sociales soient elles aussi prises en considération et se voient attribuer une importance décisive.

Il faut définir sans tarder un certain nombre d'orientations prioritaires de la politique sociale de la Communauté qui devront jouer un rôle déterminant dans les actions que la Communauté entreprendra dans les autres secteurs.

La Commission européenne cite trois grandes finalités de la société, sur lesquelles les Etats membres seraient déjà largement d'accord :

- un emploi plein et optimal
- une plus grande justice sociale,
- une meilleure qualité de vie.

Tout effort réaliste en ce sens aura l'appui de la commission des affaires sociales et de la santé publique. Celle-ci attend, dès lors, de la Commission européenne, qu'après toutes les discussions, délibérations et avis concernant ses "Orientations préliminaires", elle propose rapidement des mesures concrètes permettant de contribuer à la réalisation de ces objectifs.

11. Dans ses "Orientations préliminaires", la Commission européenne examine successivement chacun de ces objectifs. Au chapitre II, elle analyse, pour chacun d'eux, la situation dans son évolution et au chapitre III, elle trace quelques grandes lignes pour la réalisation de ces objectifs.

Pour plus de clarté, il paraît préférable de suivre le même ordre dans ce rapport ; mais notre attention particulière ira naturellement aux orientations proposées au chapitre III.

III. L'EMPLOI

A. Analyse de la situation

12. L'analyse de l'évolution de la situation dans le domaine de l'emploi, qui est donnée au chapitre II, peut se résumer comme suit :

- les pays de la Communauté européenne se caractérisent par un accroissement modéré de la population totale et de la population active (1),
- au cours des douze dernières années, le volume total du chômage dans les Etats membres s'est fortement réduit (En 1970, le nombre des chômeurs était la moitié de celui de l'année 1958) (2),
- l'augmentation de l'emploi civil ayant été inférieure à celle de la population totale, le taux d'activité est tombé dans tous les pays de la Communauté (3),
- la structure de l'emploi a subi des modifications rapides (par exemple : forte régression du nombre des indépendants et des aides familiaux, en faveur d'une augmentation du nombre des salariés - possibilités d'emploi réduites en agriculture, mais accrues dans les services - alors que certaines industries sont en déclin, de nombreuses autres branches ont fortement augmenté leur activité - à l'intérieur de l'entreprise, l'évolution technologique fait disparaître des fonctions traditionnelles et en crée d'autres(4),
- dans les cinq pays de la Communauté classés comme pays d'immigration, un appel croissant est fait à des travailleurs migrants, le plus souvent, ces derniers temps, de pays tiers (autres Etats membres : environ 1 million ; pays tiers : environ 2,5 millions) (5),
- un assez grand nombre de travailleurs salariés originaires des six Etats membres est occupé dans d'autres pays d'Europe (environ 700.000) et du monde (6),
- malgré l'élargissement et l'intensification de l'orientation et de la formation scolaires et professionnelles d'importantes lacunes subsistent dans ces domaines (7).

B. Orientations proposées

13. Sur la base de cette analyse et afin que les importants changements quantitatifs et qualitatifs qui se produisent actuellement dans l'emploi conduisent à des résultats optimaux tant du point de vue social que du point de vue économique, la Commission européenne propose un certain nombre d'orientations sur lesquelles nous reviendrons plus longuement.

(1) Orientations préliminaires, pp. 13 et 14

(2) idem, pp. 14, 15 et 16

(3) idem, pp. 16 et 17

(4) idem, pp. 17 à 19

(5) idem, pp. 20 à 24

(6) idem, pp. 24 à 25

(7) idem, pp. 25 à 28

Votre commission des affaires sociales et de la santé publique désire cependant souligner dès le départ que la réalisation d'un emploi plein et optimal suppose une politique communautaire globale de l'emploi. Il ne faut pas perdre de vue, à ce propos, que la Communauté dispose déjà d'un certain nombre d'instruments qui peuvent apporter une contribution appréciable à une telle politique globale de l'emploi :

- les règlements concernant la libre circulation des travailleurs,
- le Fonds social européen rénové,
- le Comité permanent de l'emploi,
- les dispositions concernant la formation professionnelle.

14. La libre circulation des travailleurs

Pour les travailleurs salariés, la libre circulation est déjà effective, dans ses grandes lignes, depuis un certain temps.

Des dispositions récentes établissent, en outre, le droit pour le travailleur, au moment où il cesse définitivement d'exercer un emploi et d'appartenir à la population active, de demeurer dans le pays où il s'est établi ; les membres de sa famille peuvent, eux aussi, demander à bénéficier de ce droit de séjour.

Malgré ces réglementations, la présence dans la Communauté de plus de 3 millions de travailleurs émigrés (dont les 3/4 environ proviennent de pays tiers, un nombre non négligeable d'entre eux séjournant dans la Communauté illégalement) reste un problème qui mérite une attention particulière dans la recherche d'un équilibre sur le marché du travail.

Dans le cadre d'une politique globale de l'emploi, une première nécessité est donc une étroite coopération communautaire entre les Etats membres en matière de politique de migration.

15. Le Fonds social européen rénové

La rénovation du Fonds social européen a créé un instrument destiné à accompagner la politique communautaire suivie dans les différents domaines et à résoudre les importants problèmes qui entravent actuellement le développement harmonieux de la Communauté.

D'organisme passif, qui ne pouvait prendre lui-même aucune initiative, le F.S.E. rénové est devenu un organisme actif dans lequel on peut placer des grands espoirs en ce qui concerne la politique globale de l'emploi. Les mesures de réadaptation en faveur des travailleurs de la C.E.C.A. complètent avec bonheur les dispositions concernant le F.S.E.

16. Le Comité permanent de l'emploi

Ce Comité, composé de représentants des employeurs et des travailleurs, du Conseil et de la Commission, a pour tâche de favoriser la coopération dans le domaine de l'emploi et de rechercher de meilleures possibilités d'initiative communautaire dans ce domaine.

Sa création ne représente pas seulement une nouvelle phase dans les relations de la Communauté avec les partenaires sociaux, mais cet organisme est devenu indispensable à présent que la perspective de l'union économique et monétaire, avec ses indissolubles aspects sociaux, jette un éclairage nouveau sur le problème de l'emploi. L'existence de cet organisme consultatif extrêmement important ne doit cependant pas faire oublier la responsabilité du Conseil et de la Commission, et le Parlement européen ne permettra pas que ces institutions communautaires s'en remettent à ce Comité et que, négligeant les tâches et les responsabilités que les traités leur confient, elles fassent traîner en longueur des décisions indispensables.

17. Dispositions concernant la formation professionnelle

Il n'est pas nécessaire d'exposer en détail, dans le présent rapport, la façon décevante dont les Etats membres ont appliqué les principes généraux pour la mise en oeuvre d'une politique communautaire en matière de formation professionnelle, définis par le Conseil en 1963 (1).

Il convient, en revanche, de souligner une nouvelle fois expressément que les problèmes de la formation professionnelle sont la pierre angulaire d'une politique de l'emploi dans laquelle il faudra rechercher plus activement les moyens de favoriser notamment une promotion professionnelle individuelle et collective.

18. Ces moyens, associés à d'autres, devraient mettre la Communauté en mesure de définir les grandes lignes d'une politique globale de l'emploi qui permette de réaliser le plein emploi et d'améliorer le marché du travail, et d'éviter ainsi que les changements quantitatifs et qualitatifs et les phénomènes signalés au chapitre II des "Orientations préliminaires" ne se révèlent néfastes, mais ouvrent, au contraire, des perspectives de promotion individuelle et collective.

19. En attendant la définition de cette politique globale de l'emploi et pour en jeter les bases, la Commission des Communautés européennes propose, au chapitre III des "Orientations préliminaires", un certain nombre d'orientations (2) au sujet desquelles votre commission des affaires sociales et de la santé publique entend formuler quelques remarques.

20. Votre commission estime, comme la Commission européenne, que les mouvements conjoncturels et les modifications structurelles de l'emploi ne peuvent plus être isolés d'un Etat à l'autre (3) et qu'un développement équilibré, tant du point de vue social qu'économique, exige que le plein emploi soit réalisé sur tout le territoire de la Communauté, d'où il résulte qu'une solidarité communautaire accrue s'impose afin de contribuer à ce développement équilibré (4).

(1) décision du Conseil du 2 avril 1963 - J.O. du 20 avril 1963

(2) Orientations préliminaires, p. 53.

(3) idem, p. 51

(4) idem, p. 53

21. La Commission exécutive note très justement que l'on ne parviendra pas à créer un nombre suffisant de postes de travail pour assurer un emploi à la population active existante et future en ne mettant en oeuvre que les instruments de la politique sociale, mais qu'on devra atteindre cet objectif dans le cadre de la politique économique générale d'une part, et des politiques structurelles et régionales d'autre part (1).

Les programmes communautaires de politique économique à moyen terme devront donc réserver une place importante à cet ensemble de problèmes.

22. On ne saurait nier qu'il en est effectivement ainsi pour le troisième programme de politique économique à moyen terme (2). Cependant, ce programme retient un certain nombre de priorités qui vont beaucoup plus loin que ce que la Commission exécutive propose dans ses "Orientations préliminaires", notamment dans le domaine de l'emploi, de la politique structurelle et de la politique régionale.

Ce même troisième programme recommande l'application au niveau communautaire d'un certain nombre de mesures qu'il s'impose de prendre à moyen terme pour mener une politique active de l'emploi.

Or, les "Orientations préliminaires" se réfèrent à ce programme et soulignent qu'il convient d'apprécier les objectifs sociaux traités dans les "Orientations préliminaires" en étroite liaison avec, notamment, ce troisième programme (3).

Nous ne manquerons pas de le faire et comme le mémorandum, même dans son paragraphe "Actions prioritaires", ne fait guère que formuler un certain nombre de déclarations d'intention, nous tenons à dire qu'en tout cas pour ce qui est de la partie "politique de l'emploi", nous avons une préférence marquée pour les priorités retenues dans le Troisième programme. Nous admettons toutefois que l'exécutif saura tirer le meilleur parti de l'un et de l'autre document lorsqu'il s'agira de prendre des mesures concrètes.

23. Il en résulte qu'à notre sens, le programme définitif de politique sociale communautaire que la Commission européenne devra publier prochainement sur la base des discussions auxquelles les "Orientations préliminaires"

(1) Orientations préliminaires, p. 52.

(2) J.O. n° L 49 du 1.3.1971

(3) Orientations préliminaires, p. 47.

donneront lieu, devra avant tout tenter de formuler concrètement les tâches de la Communauté énumérées dans le Troisième programme, notamment en matière de politique des structures, d'adaptation des entreprises à un marché élargi et d'encouragement de nouvelles activités dans le cadre d'une politique régionale et de l'emploi, afin qu'il ne se borne pas à esquisser les objectifs sociaux des mesures à prendre dans ces domaines, mais qu'il contribue surtout à ce qu'ils puissent être atteints.

Il va en outre de soi qu'un programme social communautaire devra aussi prévoir des actions d'ordre spécifiquement social.

C. Actions prioritaires

24. Afin d'améliorer l'adaptation réciproque de l'offre et de la demande sur le marché du travail, les "Orientations préliminaires" envisagent une amélioration de la transparence du marché du travail par le recours à un réseau intégré d'ordinateurs, de façon à créer des outils statistiques comparables au niveau national, régional et sectoriel.

Concrètement, la Commission européenne propose un certain nombre d'actions prioritaires (1) sur lesquelles la commission des affaires sociales et de la santé publique marque son accord. Il semble toutefois qu'il s'imposerait de définir plus exactement le rôle que la Commission européenne est appelée à jouer sur ce plan : s'agira-t-il uniquement, par exemple, de coordonner les réseaux nationaux d'ordinateurs ? Ou bien le rôle de la Commission s'étendra-t-il à l'analyse statistique des données recueillies ?

25. La Commission propose d'autre part d'entamer immédiatement, au niveau communautaire, l'établissement de prévisions pour quelques branches en stagnation et en déclin ainsi que pour quelques branches en pleine expansion (2).

Il semble effectivement que ce soit là un moyen efficace de se faire une idée des possibilités d'évolution de l'emploi, et c'est en tout cas indispensable si l'on veut améliorer l'efficacité de l'orientation professionnelle. Il n'en faut pas moins faire preuve d'une grande prudence dans le choix des branches, car il arrive que la situation se modifie très brutalement. C'est ainsi qu'à la page 17 des "Orientations préliminaires", la Commission exécutive énumère un certain nombre de branches qu'elle estime représentatives quant aux perspectives d'élargissement de l'emploi. Or, en réalité, certaines de ces branches (industrie chimique, industrie électrique, par exemple) se sont heurtées, récemment à des difficultés, si bien qu'il semble que l'on devra retenir, pour le choix des prévisions à établir, des critères autres que le simple fait que les branches considérées sont soit en difficulté, soit en expansion.

(1) Orientations préliminaires, p. 64 : action prioritaire n° 1.

(2) Idem, p. 49

26. Etant donné que les projets d'investissement et les plans de fusion des sociétés peuvent aussi fournir des indications très précieuses quant au développement de l'emploi, il faudra en outre créer en temps voulu les moyens d'en être informé, en veillant, bien entendu, à ce que le système prévu offre des garanties juridiques suffisantes quant au caractère confidentiel de certaines informations.

Toutefois, il n'importe pas seulement d'être informé des projets d'investissement et des plans de fusion pour mener une politique de l'emploi. Les considérations les plus diverses d'ordre financier, fiscal ou autre, ou tout simplement le désir de mieux s'adapter soit aux conditions du Marché commun, soit à la situation sur le marché mondial, peuvent amener de grandes entreprises ou des trusts multinationaux à déplacer leurs activités d'une région à l'autre (par exemple de l'intérieur du pays à la côte) voire même d'un pays à l'autre (voir par exemple les décisions récemment prises par AKZO à Breda).

Des déplacements de cette espèce et les fermetures d'entreprises qui en résultent peuvent avoir des conséquences dramatiques pour l'emploi dans la région en cause. C'est pourquoi ils devront également faire l'objet d'une consultation préalable entre les responsables de la politique de l'emploi, les pouvoirs publics, les entreprises et les syndicats. Etant donné que des décisions de cette nature font de plus en plus souvent sentir leurs effets au-delà des frontières nationales, il devient urgent d'organiser ces consultations au niveau européen aussi, car ce sera la seule manière de se faire une idée précise des avantages à attendre ou des inconvénients à craindre, dans le domaine de l'emploi, de la restructuration des économies dans les divers pays de la Communauté.

Au cours de l'examen du présent rapport, votre commission a appris avec satisfaction que la Commission fera parvenir prochainement au Conseil un document relatif aux dispositions applicables aux travailleurs en cas de licenciement, dans lequel l'accent sera mis sur l'opportunité d'harmoniser et d'étendre les dispositions en vigueur, notamment pour ce qui concerne les délais de préavis, les indemnités et aides, le rôle des organes représentatifs des travailleurs, la protection de certains groupes de travailleurs et les licenciements collectifs.

Tout comme la Commission, elle espère que ce document pourra servir de base à une discussion approfondie avec toutes les parties intéressées, discussion qui aboutira à des propositions concrètes. Les résultats de ces actions et propositions peuvent notamment contribuer à empêcher que des entreprises multinationales procèdent en premier lieu à des fermetures dans les pays où les dispositions protégeant les travailleurs en cas de licenciement sont encore les moins favorables et entraînent donc des dépenses moins importantes pour les entreprises.

27. Au sujet d'une deuxième série d'actions prioritaires tendant à la réalisation accélérée du marché commun de l'emploi, la Commission européenne présente deux propositions concernant les travailleurs migrants (1).

Cependant, ces propositions restent en-deçà des priorités prévues dans le Troisième programme de politique économique (2) et pour d'autres raisons encore, votre commission des affaires sociales et de la santé publique les considère comme trop limitées. Il va de soi qu'il faudra veiller à éviter les discriminations et à améliorer constamment l'intégration sociale des travailleurs migrants et de leurs familles, mais cela ne suffira pas à résoudre les problèmes des travailleurs migrants et de leurs familles. Dans la pétition n° 4/70, qui a été présentée l'an dernier au Parlement européen, les travailleurs migrants formulent un certain nombre de revendications qui méritent toute notre attention et proposent notamment que soit arrêté un "statut des travailleurs migrants". Sans vouloir préjuger les conclusions que le Parlement européen tirera de l'étude approfondie qu'il fera de cette pétition, il faut bien reconnaître que le fait même qu'une pétition ait été présentée prouve que les travailleurs migrants attendent des institutions européennes des mesures complémentaires allant plus loin que les actions prioritaires proposées dans les "Orientations préliminaires".

A la page 60 des "Orientations préliminaires", la Commission européenne déclare qu'un effort particulier devra être accompli, au niveau communautaire, en faveur des travailleurs migrants. Si votre commission partage l'opinion que beaucoup doit et peut encore être fait afin d'empêcher que des travailleurs migrants se voient obligés d'habiter et de vivre dans des conditions inacceptables pour les ressortissants du pays, elle s'élève contre le fait que la Commission européenne se borne à faire une déclaration générale de cette espèce sans préciser ce qu'il faut en fait entendre par "effort". Ce que nous attendons, ce sont des mesures communautaires concrètes visant à stimuler la construction de logements et à libérer les fonds nécessaires.

De telles mesures ne pourront d'ailleurs pas se limiter aux travailleurs migrants, mais devront de plus en plus profiter à tous les travailleurs de la Communauté.

(1) Orientations préliminaires, p. 65

(2) Information sur la situation et les possibilités de l'emploi dans les divers pays membres - établissement de prévisions globales et détaillées dans le domaine de l'emploi - meilleure insertion des travailleurs migrants dans leur nouveau cadre de vie et de travail - reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (Troisième Programme; J.O. L 49 du 1er mars 1971, p. 33)

28. La politique de l'emploi pose d'ailleurs d'autres problèmes considérables ayant trait, par exemple, à l'engagement dans la Communauté d'un nombre croissant de travailleurs de pays tiers. Votre commission des affaires sociales et de la santé publique estime que la Communauté se doit d'engager également en priorité une action tendant à ce que soit définie une position commune des Etats membres en matière d'admission dans la Communauté, ou de non-admission, de travailleurs de pays tiers, de façon qu'il soit possible de mettre fin à bref délai au régime des accords bilatéraux par lesquels les Etats intéressés règlent encore actuellement ces questions entre eux.

Votre commission a pris connaissance avec satisfaction de la réponse de la Commission européenne à la question écrite n° 333/71 de M. Romeo (1), de laquelle il ressort que l'exécutif partage ce point de vue, étant donné qu'il y conclut que "sous peine de remettre en cause les objectifs poursuivis par la Communauté dans le domaine de l'emploi, il convient, au plus vite, de régler sur le plan communautaire les politiques d'immigration des Etats membres vis-à-vis des pays tiers". Votre commission estime en outre que le fait qu'il soit désormais possible, en vertu des nouvelles dispositions relatives au Fonds social européen, de faire également bénéficier les travailleurs originaires de pays tiers de l'action du Fonds, constitue un progrès appréciable qui va incontestablement dans le sens d'une politique communautaire à l'égard des travailleurs originaires de pays tiers.

De l'avis de votre commission, la présence dans la Communauté de ces travailleurs originaires de pays tiers implique une double responsabilité.

Tout d'abord, il importe d'éviter les perturbations sporadiques qui en résultent sur le marché européen du travail, tout en veillant à ce que les droits reconnus en vertu des dispositions communautaires existantes aux travailleurs de la Communauté en matière de libre circulation ne s'en trouvent pas affectés.

D'autre part, plus les relations commerciales de la Communauté avec ces pays tiers prennent de l'extension, plus il apparaît comme légitime de mener des actions communautaires en vue de créer de nouveaux emplois dans ces pays.

Il y a là un problème auquel il faudra se montrer de plus en plus attentif et votre commission des affaires sociales et de la santé publique ne peut que s'étonner qu'il ne soit question des obligations qu'implique cette double responsabilité ni dans les "Orientations préliminaires", ni dans le Troisième programme. On a, en revanche, appris que la Commission européenne élabore, en ce moment, un programme de formation professionnelle qui proposerait, pour les travailleurs migrants, des mesures spéciales qui tiennent compte de la nécessité, pour ces travailleurs, de pouvoir, lorsqu'ils retournent dans leur pays d'origine, mettre à profit la formation professionnelle qu'ils ont acquise pour contribuer à l'industrialisation de leur pays ou de leur région. Il va de soi que votre commission attend avec intérêt des informations plus précises à ce sujet.

(1) J.O. n° C 1 du 7 janvier 1972, p. 4

29. Une autre question étroitement liée aux problèmes des travailleurs migrants est celle de l'insuffisance chronique du nombre d'emplois appropriés dans les régions de la Communauté d'où la main-d'oeuvre émigre traditionnellement pour aller travailler dans d'autres Etats membres.

Nous en arrivons ainsi à une autre action prioritaire proposée par la Commission européenne en vue de l'absorption du sous-emploi et du chômage structurel (1).

Pour votre commission des affaires sociales et de la santé publique, il ne fait aucun doute qu'une Communauté qui doit prescrire des mesures pour assurer la libre circulation des travailleurs se doit aussi de créer des emplois permettant d'éviter tout déplacement inutile de travailleurs. C'est là une responsabilité d'autant plus évidente que l'article 3 du traité de la C.E.E. définit comme un objectif à atteindre l'amélioration des possibilités d'emploi des travailleurs.

30. La Commission exécutive envisage d'ailleurs d'engager des opérations intégrées et coordonnées afin de bénéficier de l'effet cumulatif de la concentration des moyens : Banque européenne d'investissement, Fonds social européen, articles 54 et 56 du traité de la C.E.C.A., F.E.O.G.A., fonds créés et opérations entreprises dans le cadre de la politique régionale.

Comme on l'a vu ci-dessus (paragraphe 14 à 17), on dispose de moyens appropriés qui, s'ils sont mis en oeuvre au bon moment et dans les conditions voulues, contribueront à éliminer le chômage et à assurer une promotion professionnelle tant individuelle que collective.

Votre commission des affaires et de la santé publique insiste en conséquence auprès de la Commission européenne pour qu'elle mène à bien sans plus tarder l'enquête améliorée et élargie demandée par le Conseil en 1970, relative aux perspectives de développement de l'emploi, et pour qu'à la lumière des conclusions de cette enquête, elle dresse un plan complet et détaillé définissant notamment le rôle et la fonction que les instruments communautaires susmentionnés sont appelés à jouer.

31. A ce propos, il faut rappeler que les programmes trimestriels de la C.E.C.A. ne contiennent plus, comme il était de règle, de détail sur les prévisions en matière d'emploi. Votre commission des affaires sociales et de la santé publique estime devoir recommander que la publication de prévisions soit reprise, qu'elles portent sur une période plus longue, par exemple un an, et qu'il soit en outre fourni des indications tant quantitatives que qualitatives ainsi que des informations sur la nature des emplois excédentaires ou disponibles dans les industries de la C.E.C.A. De plus, elle estime qu'il conviendrait

(1) Orientations préliminaires, pp. 65 et 66

que la Commission européenne veille à ce que les projets d'investissement qui lui sont notifiés contiennent, comme par le passé, des indications quant aux conséquences de ces investissements sur le plan de l'emploi. Il faudrait également étendre progressivement cette pratique à d'autres importantes branches d'activité.

32. A la garantie du plein emploi, il convient d'associer l'amélioration de la qualité et de la valeur du travail, si bien qu'il faut également considérer l'amélioration de la productivité et du rendement comme des facteurs possibles du progrès social. L'influence de ces deux facteurs sur les résultats des entreprises ne saurait être niée et il faut donc se demander s'ils ne devraient pas, eux aussi, faire l'objet d'actions communautaires.

33. La formation professionnelle constitue un autre aspect essentiel des activités communautaires visant à la résorption du chômage. Sur ce plan, la Commission européenne a déjà accompli un travail considérable, mais il est manifeste qu'à l'avenir de nouvelles initiatives efficaces devront être prises.

Aussi votre commission des affaires sociales et de la santé publique est-elle déçue de constater qu'au chapitre des actions prioritaires de ses "Orientations préliminaires", la Commission européenne se borne à annoncer un recours intensifié aux programmes de formation professionnelle (1).

34. Il a déjà été fait allusion ci-dessus (par. 17) à l'application décevante que les Etats membres ont faite de la décision, arrêtée par le Conseil en avril 1963, portant fixation des principes généraux pour l'application d'une politique commune en matière de formation professionnelle. Si un certain nombre de moyens qui devraient permettre d'atteindre ces objectifs ont déjà été avancés, un nouveau programme d'action à mettre en oeuvre dans ce domaine n'en est pas moins indispensable.

Votre commission des affaires sociales et de la santé publique est informée des travaux de la Commission européenne ayant pour objet de définir, au niveau communautaire, une nouvelle orientation en matière de formation professionnelle.

Bien qu'elle n'ait pas connaissance des détails des "orientations générales" données par le Conseil pour "un programme d'action commun dans le domaine de la formation professionnelle", elle croit savoir que des actions concrètes pourront être engagées sur cette base au niveau communautaire dans le domaine de la formation professionnelle, y compris sur les plans de l'information et de l'orientation professionnelle.

Il va de soi qu'il serait indispensable de disposer de renseignements plus précis à ce sujet pour pouvoir se faire une idée de l'efficacité des mesures envisagées, à la lumière des actions prioritaires proposées dans les

(1) Orientations préliminaires, p. 66