



Doc. 790

13 mars 1958

Aspects sociaux de la zone de libre-échange

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteuse: Marquess of George J. LANSDOWNE, Royaume-Uni

1. 1958 - 10e session - Première partie



A. Projet de recommandation présenté par la commission sociale

L'Assemblée,

1. Convaincue qu'une zone de libre-échange comprenant le plus grand nombre possible de pays européens devrait être créée ;
2. Convaincue que l'objectif primordial de la création d'une zone européenne de libre-échange est le progrès économique et social des pays d'Europe et le bien-être de leurs populations ;
3. Consciente du fait qu'il n'est pas impossible que l'établissement et le fonctionnement de la zone de libre-échange pourraient exercer, à titre temporaire, des effets défavorables sur certaines régions d'Europe et sur certains groupes de population ;
4. Considérant que des mesures sociales positives pourront être nécessaires, tant pour atteindre cet objectif primordial que pour protéger ceux qui risquent de souffrir temporairement de ces effets défavorables,

Recommande au Comité des Ministres :

1. de veiller à ce que le traité sur la zone de libre-échange :
 - a. s'assigne explicitement pour but de favoriser le développement économique et social des pays participants et d'élever le niveau de vie général ;
 - b. contienne des dispositions propres à assurer le maintien du plein emploi ;
 - c. contienne des dispositions prévoyant une action collective lorsqu'un pays membre ne pourrait, par lui-même, sauvegarder pleinement les intérêts des travailleurs dans des branches d'activités qui éprouveraient des difficultés temporaires à la suite de la création de la zone de libre-échange ;
 - d. contienne des dispositions permettant de réunir et de diffuser les informations statistiques et autres concernant les conditions sociales de l'ensemble de la zone, dans le but de coordonner les politiques sociales des pays membres ;
 - e. tienne pleinement compte des besoins spéciaux et de la situation particulière des pays dont l'économie est moins développée ;
 - f. prévoie un système de consultation des organisations ouvrières et patronales ;
 - g. permette la révision des dispositions sociales du traité à intervalles raisonnables ;
2. d'inciter l'O. E. C. E. à développer encore ses plans visant à libérer la circulation de la main-d'oeuvre ;
3. d'inciter tous les États membres du Conseil de l'Europe à ratifier la Convention internationale du Travail n° 97 (1949) sur les travailleurs migrants, les Accords intérimaires européens de Sécurité sociale et la Convention européenne d'Établissement ;
4. d'étendre à tous les États membres du Conseil de l'Europe la Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, signée le 9 décembre 1957 par des Membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ;
5. d'adopter aussitôt que possible la Charte sociale européenne ainsi que le Code européen de Sécurité sociale et son protocole additionnel, actuellement en cours de préparation, et de presser tous les États membres du Conseil de l'Europe de les ratifier.

B. Exposé des motifs

1.

Par sa Directive 114, adoptée le 29 octobre 1957, l'Assemblée Consultative chargeait sa commission sociale « d'examiner les implications sociales que comporte le projet de zone de libre-échange et de proposer des solutions constructives afin que l'établissement d'une telle zone entraîne, dans toute la mesure du possible, une harmonisation des charges sociales, facilite la libération des services, améliore la stabilité de l'emploi et contribue au relèvement du niveau de vie des populations laborieuses». La commission sociale présente en conséquence à l'Assemblée un projet de recommandation qui se fonde sur les considérations développées ci-après sous quatre rubriques principales :

1. Bref aperçu des dispositions sociales du traité instituant la Communauté Économique Européenne ;
2. Analyse sommaire de la position d'autres organisations intéressées : O. E. C. E., O. I. T. et organisations syndicales internationales ;
3. Rappel de certains points soulevés au cours de la discussion d'octobre 1957 à l'Assemblée;
4. Conclusions : la tâche de la commission sociale.

1.1. Les dispositions sociales du traité instituant la Communauté Économique Européenne

Il paraît indiqué de récapituler brièvement les dispositions sociales du traité qui ont fourni à la commission sociale des éléments de base pour son étude². La commission a souscrit sans réserve à ces dispositions et formulé également un certain nombre de suggestions en vue de leur application effective³. L'Assemblée a incorporé quelques-unes de ces idées dans sa Résolution 126 (1957) relative aux aspects politiques, économiques, sociaux et agricoles du traité instituant la Communauté Économique Européenne.

Aux termes de l'article 2 du traité, l'un des buts de la Communauté est de promouvoir un relèvement accéléré du niveau de vie.

L'article 7 interdit en principe, dans le domaine d'application du traité, toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

L'article 48 garantit la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, ce qui implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

L'article 50 enjoint aux Membres, de la Communauté de favoriser, dans le cadre d'un programme commun, l'échange de jeunes travailleurs.

L'article 51 assure la protection des droits de sécurité sociale des travailleurs migrants.

L'article 52 pose le principe du droit d'établissement.

L'article 57 prévoit en principe la reconnaissance mutuelle par les Membres de la Communauté des diplômes, certificats et autres titres nécessaires à l'exercice de certaines professions.

L'article 117 énonce la nécessité d'améliorer les conditions de vie et de travail de manière à permettre leur égalisation dans le progrès.

L'article 118 indique certains domaines dans lesquels une collaboration étroite est particulièrement importante :

emploi ;

droit du travail et conditions de travail ;

sécurité sociale ;

protection contre les accidents et les maladies professionnelles ;

hygiène du travail ;

2. Le Doc. AS/Soc. (8) 23 du 10 avril 1957 contient une analyse de ces dispositions

3. Voir Doc. 657 du 29 avril 1957.

droit syndical et négociations collectives entre employeurs et travailleurs.

Les articles 119 et 120 contiennent des dispositions plus précises, destinées à réaliser ou à maintenir l'harmonisation des conditions de travail, notamment en ce qui concerne « l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail », et les régimes de congés payés. La question de la durée du travail et de la rémunération des heures supplémentaires est traitée dans un protocole annexe.

L'article 123 prévoit l'institution d'un Fonds social, dont les fonctions sont précisées à l'article 125. Ce Fonds pourra, notamment, contribuer à assurer aux travailleurs un réemploi productif en assumant, dans certaines conditions, une partie des frais de rééducation professionnelle et du coût des indemnités de réinstallation.

Telles sont les principales dispositions sociales du traité. Il convient d'ajouter que les activités de la Banque d'investissement auront également des répercussions sociales dans la mesure où elles intéresseront des régions insuffisamment développées.

1.2. La position d'autres organisations internationales intéressées

Organisation Internationale du Travail

A la suite de la première Conférence régionale européenne de l'O. I. T., le Conseil d'administration avait chargé un groupe d'experts d'étudier les aspects sociaux de la coopération économique européenne, sans que cette initiative fût d'ailleurs directement liée aux négociations sur la Communauté Économique ou sur la zone de libre-échange. Ce groupe d'experts s'est efforcé de répondre à quatre questions principales⁴:

1. Les différences internationales dans le coût de la main-d'oeuvre, et plus particulièrement dans les charges sociales, font-elles ou non obstacle à une libéralisation des échanges internationaux ?
2. Quelles sont les mesures qui pourraient être prises en vue de réduire au minimum les difficultés qu'une coopération économique plus poussée pourrait causer aux personnes, exerçant certaines activités ?
3. Serait-il, à la suite d'une libéralisation des échanges, nécessaire que les pays d'Europe définissent et appliquent leur politique sociale en se consultant et en collaborant les uns avec les autres plus étroitement qu'ils ne le font à l'heure actuelle ?
4. Quels sont les problèmes sociaux que poserait une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre sur le plan international ?

Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans les détails de ce rapport. Cependant, celui-ci tend généralement à démontrer qu'une action limitée est suffisante dans le domaine social. L'harmonisation des conditions, des politiques et des charges sociales n'est pas une nécessité préalable en vue d'une coopération économique plus étroite, et la concurrence à l'intérieur d'un marché commun n'empêcherait le relèvement du niveau de vie dans aucun pays. Des politiques sociales identiques ne sont pas nécessaires et l'harmonisation n'est importante que dans la mesure où il s'agit de distorsions graves.

L'Assemblée, à l'initiative de la commission sociale, a déjà exprimé son opinion sur le rapport du groupe d'experts de l'O. I. T. 1. Tout en reconnaissant que, d'un point de vue purement économique, les conclusions des experts peuvent être entièrement valables, elle a souligné que leurs considérations pourraient être utilement complétées par d'autres considérations portant sur une politique sociale à long terme. Il n'est pas certain, a-t-elle ajouté, que la richesse accrue résultant de la coopération plus étroite sur le plan économique profite automatiquement aux travailleurs dans une mesure équitable. Il convient de compléter les mesures prises dans le domaine économique par une politique sociale active.

Parmi les activités de l'O. I. T. qui présentent un intérêt particulier du point de vue de la zone de libre-échange, il y a lieu également de signaler l'enquête entreprise par le B. I. T., à la suite de la Conférence régionale européenne de 1955, sur les salaires et les éléments connexes du coût de la main-d'oeuvre en Europe. Le Bureau procède actuellement à l'analyse et à la mise en tableau des renseignements recueillis. Cette enquête portera également sur les données d'ensemble relatives à la comptabilité nationale et à la comptabilité des institutions de sécurité sociale. Le rapport final doit être publié prochainement, et des

4. Le rapport du groupe a été publié en 1956 à Genève sous le titre : Les aspects sociaux de la coopération économique européenne, rapport d'un groupe d'experts; Études et documents du B. I. T. ; nouvelle série, n° 46.

exemplaires en seront adressées à l'O.E.C.E. et à la Communauté Économique Européenne pour les aider dans leurs études sur les répercussions sociales de la création du marché commun et de la zone de libre-échange

Organisation Européenne de Coopération Économique

Le futur traité sur la zone de libre-échange devant être préparé et conclu dans le cadre de l'O. E. C. E., il va de soi que l'attitude de cette Organisation aura une importance capitale. Cependant, il n'est pas encore possible de se faire une idée des décisions qui pourront être prises en la matière. Le rapport, publié en janvier 1957, du groupe de travail que le Conseil de l' O . E . C . E . avait créé en juillet 1956 ne touche guère aux aspects sociaux de la question, sur lesquels un désaccord paraît s'être fait jour au sein du groupe. Les paragraphes 42 et 43 sont en effet libellés comme suit :

« 42. Cependant, certains membres du groupe, tout en reconnaissant que le développement de la zone provoquera un degré d'harmonisation entre les politiques économiques, financières et sociales des pays de la zone et que les interventions gouvernementales en ce sens pourront s'avérer nécessaires, indiquent que leurs pays ne sont pas prêts à prendre à l'avance des engagements sur les solutions à donner aux problèmes susceptibles de se poser en ces matières.

43. D'autres membres du groupe estiment que, dès maintenant, on peut mettre en évidence entre les réglementations sociales des différents pays des disparités telles qu'elles risquent de fausser le jeu de la concurrence. Ces disparités devraient, à leur avis, être corrigées par un rapprochement de ces réglementations entrepris dès le début de la période transitoire. D'autres membres encore pensent que des institutions communes de financement des investissements sont indispensables pour l'établissement d'une zone de libre-échange. »

Le rapport mentionne ensuite brièvement quelques-unes des questions sociales les plus importantes qui ont fait depuis l'objet de dispositions du traité instituant la Communauté Économique ou d'un protocole annexe, par exemple l'harmonisation des salaires masculins, et féminins, la durée hebdomadaire du travail, la durée des congés payés et les arrangements, concernant la libération des mouvements de main-d'oeuvre. Le groupe ne prend pas position sur ces questions, mais déclare qu'il appartiendra au Conseil de l'O. E. C. E. de décider jusqu'à, quel point des dispositions similaires devront être prévues pour tenir compte des besoins de la zone de libre-échange. Les Résolutions 221 et 222 du Conseil, adoptées le 17 octobre 1957, se bornent à tracer les grandes lignes de l'action à entreprendre par l'O. E. C. E. et ne font pas allusion aux problèmes sociaux.

Ces questions sont actuellement à l'étude au Comité intergouvernemental pour l'établissement d'une zone de libre-échange.

C'est en agissant sur le Conseil de l'O. E. C. E., par l'entremise du Comité des Ministres, que l'Assemblée Consultative pourra jouer un rôle dans ce domaine.

Si l'Assemblée voulait, de la sorte, attirer l'attention de l'O. E. C. E. sur certaines considérations d'ordre social, elle trouverait certainement un puissant soutien auprès de milieux influents du monde du travail, comme le montre la position prise par les organisations syndicales internationales.

Confédération internationale des Syndicats libres

L'Organisation européenne de cette Confédération a tenu en mai 1957 une conférence en vue, notamment, de définir sa position sur la zone de libre-échange. Cette conférence a souligné la nécessité de maintenir le plein emploi et de venir efficacement en aide aux travailleurs affectés par la création de la zone de libre-échange en prévoyant des allocations de chômage adéquates, des facilités de réadaptation professionnelle, un appui financier pendant la réadaptation, des indemnités de réinstallation, etc. En ce qui concerne la libération des mouvements de main-d'oeuvre, la conférence a estimé que ceux-ci ne seraient guère importants à l'intérieur de la zone de libre-échange et que les mécanismes existant au sein de l'O. E. C. E. et de l'O. I. T. pourraient suffire pour faire face à de tels problèmes lorsqu'ils se poseront.

D'autre part, la conférence a préconisé une harmonisation, au niveau le plus élevé, des conditions de travail, tout en se rendant compte que les obstacles qui s'opposent à cette harmonisation sont proportionnels au nombre des pays participants.

La conférence a fait appel aux gouvernements pour qu'ils consultent les organisations ouvrières à toutes les phases de l'élaboration et de la mise en application du futur traité.

Confédération internationale des Syndicats chrétiens

Cette organisation a exprimé son opinion dans une lettre du 17 octobre 1957 adressée au Président du Conseil de l'O. E. C. E. Quant aux aspects sociaux, elle déclare que la création de la zone de libre-échange ne devra pas porter atteinte, ni directement ni indirectement, aux garanties économiques et sociales contenues dans le traité sur la Communauté Économique, garanties que la C. I. S. C. considère comme un minimum. Cela implique qu'il faudra créer, dans le cadre de la zone de libre-échange, des organes qui assurent une coordination effective des politiques économiques et sociales des divers pays. Les organisations ouvrières devraient être associées à la mise en oeuvre du futur traité sur la zone de libre-échange. La création de la zone devrait contribuer à accélérer le développement économique et social des pays d'outre-mer qui ont des liens particuliers avec les pays européens.

1.3. La discussion d'octobre 1957 à l'Assemblée

Plusieurs orateurs ont fait allusion à divers aspects sociaux de la création de la zone de libre-échange. Deux points de vue ont été exprimés sur l'opportunité et la possibilité d'une harmonisation des politiques sociales : ils se trouvent clairement exposés dans les discours de M. Ohlin et de M. Heyman.

M. Ohlin a évoqué les travaux du groupe d'experts de l'O. I. T. susmentionné, organisme dont il avait assuré la présidence. Il a déclaré ne pouvoir admettre la nécessité d'une harmonisation progressive des lois sociales qui aboutirait à une égalisation des charges sociales supportées par les employeurs, par heure de travail, en sus du salaire versé. Surtout, a-t-il ajouté, il est clair que l'établissement d'une zone de libre-échange n'exige pas l'égalisation des salaires horaires. L'idée générale d'une harmonisation des lois sociales, considérée comme la condition nécessaire d'une concurrence loyale, paraît insoutenable. Les avantages d'un marché plus libre tiennent précisément à la différence entre les conditions de production, que cette différence soit due au milieu naturel ou au milieu social. D'autre part, une coordination progressive des politiques monétaires, économiques et sociales peut aider à maintenir l'équilibre de la balance des paiements des pays participants. Dès lors qu'un certain état d'équilibre international a été atteint, la courbe des coûts de production ne peut pas, à longue échéance, être radicalement différente d'un pays à l'autre si l'on veut préserver la stabilité des taux de change. Il vaudrait mieux renoncer à l'idée d'une harmonisation des politiques sociales et s'attacher à résoudre le problème que représente le maintien d'un équilibre de la balance des paiements au moyen d'une coordination appropriée des politiques économiques, au sens le plus large du terme⁵

M. Heyman a rappelé les vues déjà exprimées par l'Assemblée sur le rapport des experts de l'O. I. T., dans sa Résolution 108 (1956) (voir ci-dessus). Il a souligné que l'harmonisation des conditions et des politiques sociales, même si elle n'est peut-être pas utile du point de vue économique et ne constitue pas une condition absolument préalable du fonctionnement d'une zone de libre-échange, n'en représente pas moins un facteur très important. Il a demandé qu'une place plus large soit accordée aux problèmes sociaux et fait observer que le Statut du Conseil de l'Europe préconise aussi une union plus étroite dans le domaine social. Le but recherché, a-t-il poursuivi, n'est pas l'uniformité, mais il y a lieu de s'entendre sur certains principes essentiels de la politique sociale et certaines normes minimum. Il conviendra donc de compléter les mesures économiques par une politique sociale plus coordonnée. A ce propos, M. Heyman a notamment fait allusion à la Charte sociale européenne et au Code européen de Sécurité sociale qui sont en cours d'établissement⁶

Plusieurs orateurs ont souligné l'importance qui s'attache au maintien du plein emploi. Il a été fait mention également des nécessités suivantes : une banque d'investissement pour assister les pays les moins développés à l'intérieur de la zone de libre-échange ; une politique d'aide aux régions insuffisamment développées qui seraient défavorablement affectées par le libre-échange — politique propre à assurer aux travailleurs, dans la mesure du possible, un emploi sur place plutôt que de les obliger à se déplacer pour en trouver un ; une aide aux travailleurs sous forme d'indemnités de déplacement, d'indemnités de logement, etc. ; enfin, l'harmonisation du mode de financement des divers avantages sociaux.

5. Voir Compte rendu des débats, 9^e Session, tome II, p. 509.

6. Voir Compte rendu des débats, 9^e Session, tome III, p. 583.

1.4. Conclusions: la tâche de la commission sociale

La discussion d'octobre 1957 à l'Assemblée s'appuyait sur les rapports des commissions économique, politique et de l'Agriculture. Il est normal, dès lors, que les problèmes sociaux n'y aient pas tenu la vedette. Cependant, on a vu que la commission sociale avait présenté un projet de directive qui lui donnait mandat d'examiner les aspects sociaux de la question.

A la suite de cet examen, la commission sociale a estimé devoir soumettre un projet de recommandation exposant ses vues sur des dispositions de caractère social dont l'Assemblée pourrait proposer, soit l'inscription dans le traité sur la zone de libre-échange, soit l'examen en étroite liaison avec la mise en oeuvre de ce traité.