



Doc. 318

22 septembre 1954

Mesures à recommander pour mettre les pouvoirs locaux à même de faire face aux nouvelles tâches qui leur incomberaient du fait de la mise en place de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

Rapport¹

Commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux

Rapporteur: M. René RADIUS, France

1. 1954 - 6e session - Troisième partie



A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Considérant les répercussions actuelles et futures de l'institution de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier sur certaines collectivités locales des pays membres, répercussions susceptibles d'entraîner la disparition partielle ou complète des activités principales de certaines communes et parfois de régions entières, le dépeuplement de certains bassins miniers, le chômage pour des durées plus ou moins longues d'importants secteurs de population, enfin l'afflux, dans les bassins à rendement plus élevé, de main-d'oeuvre nouvelle, soulevant de difficiles problèmes d'acclimatation et de logement ;

Considérant l'importance et les difficultés des tâches nouvelles auxquelles ont ou vont avoir à faire face, dans ces conditions, les autorités locales des régions intéressées qui ne peuvent rester indifférentes devant certains des problèmes posés sur leur territoire à leur population, qu'il s'agisse pour elles de susciter des activités économiques de remplacement conformément à l'article 56 (b) du traité instituant la C.E.C.A., de venir en aide à la population privée provisoirement d'emploi, contrainte à une réadaptation professionnelle ou déterminée à se transplanter vers d'autres régions, ou enfin de résoudre les problèmes de logement suscités par l'afflux de populations nouvelles ;

Estimant que si les problèmes relatifs à l'acier et au charbon sont, en ce qui concerne les pays membres de la C.E.C.A., de la compétence des organes de cette institution, les conséquences des activités de la C.E.C.A. sur la vie, la structure, les tâches des collectivités locales européennes, relèvent de la compétence du Conseil de l'Europe qui, depuis la création de la commission spéciale des Affaires communales et régionales, est l'unique instance politique en Europe susceptible de se saisir utilement des problèmes soulevés sur le plan local par le fonctionnement des institutions européennes ;

Convaincue de l'extrême importance que revêt pour l'avenir de l'unification des quinze pays membres, l'expérience de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, et désireuse au plus haut point que cette première réalisation ne vienne pas renforcer certaines tendances du monde moderne à la centralisation et à la concentration, contraires aux caractéristiques essentielles de la civilisation occidentale, fondée sur l'autonomie locale, la diversité et l'harmonieuse répartition géographique des activités.

Souhaitant voir mise à profit dans le cadre de cette institution nouvelle la vocation particulière des collectivités locales à s'interposer opportunément entre l'homme et la mécanique d'une autorité centrale, et plus précisément à intervenir avec toute la mesure et toute la compréhension nécessaires dans des questions aussi délicates que celles de transferts de population, d'emploi, ou de réadaptation professionnelle ;

Constatant que le statut de la C.E.C.A., sous réserve de certaines conditions, ne s'oppose pas à une telle intervention de la part des autorités locales qui pourraient jouer un rôle utile dans le fonctionnement de la communauté, que ce soit pour le logement des travailleurs des industries du charbon et de l'acier, pour la réadaptation professionnelle de ces travailleurs, pour l'assistance à la main-d'oeuvre qui accepterait un transfert dans d'autres régions, ou enfin pour la création d'activités nouvelles susceptibles d'assurer le réemploi de la main-d'oeuvre locale ;

Estimant qu'il appartient en premier lieu aux représentants des collectivités locales, dont les activités principales, minières ou sidérurgiques, viendraient à disparaître ou se réduire dangereusement à la suite des mesures prises par la Haute Autorité, d'organiser, de susciter et d'orienter sur leur territoire des activités nouvelles susceptibles d'assurer non seulement le réemploi productif de la main-d'oeuvre locale dans les conditions prévues par l'article 56 du traité instituant la C.E.C.A., mais encore la survie économique de leur région, et qu'il convient, par conséquent, que les gouvernements intéressés et la Haute Autorité arrêtent les programmes de création d'activités nouvelles en fonction des avis de ces autorités ;

Considérant que la réadaptation professionnelle des travailleurs, privés d'emploi à la suite de l'introduction de procédés ou d'équipements nouveaux ou de mesures de concentration, doit très étroitement tenir compte des conditions locales et plus précisément des offres d'emploi de l'industrie régionale, et, d'autre part, que la Haute Autorité, avec l'accord du Conseil de Ministres de la C.E.C.A., pourrait très bien, selon les déclarations mêmes de ses membres devant la commission des Questions sociales de l'Assemblée Consultative, le 29 janvier 1954, collaborer avec les collectivités locales à l'organisation et au financement de centres régionaux de réadaptation professionnelle ;

Tenant compte de ce que la Haute Autorité de la C.E.C.A., selon les propres déclarations de ses membres, en particulier devant la commission sociale de l'Assemblée Commune le 7 janvier 1954, cherche à susciter dans les différents pays membres des initiatives pour la construction de maisons ouvrières, et se fondant également sur les déclarations des mêmes membres de la Haute Autorité devant la commission des

Questions sociales de l'Assemblée Consultative, le 29 janvier 1954, d'après lesquelles, sous réserve de l'accord unanime du Conseil des Ministres exigé par l'article 54 (alinéa 2) du traité instituant la C.E.C.A., la Haute Autorité pourrait donner son concours au financement de la construction, par les collectivités locales, de logements destinés à la main-d'oeuvre des industries du charbon et de l'acier ;

Convaincue de l'efficacité considérable que ne manquerait pas d'avoir en matière d'assistance à la main-d'oeuvre transférée une intervention des pouvoirs locaux qui, pour résoudre les délicats problèmes d'adaptation et éviter les dangereuses conséquences du déracinement, pourraient établir des relations étroites et suivies et des liens d'amitié multiples entre communes ou régions d'origine et communes ou régions d'accueil, dans le cadre de jumelages ;

Fermement attachée, de façon générale, au principe que nulle mesure ne saurait être prise par un pouvoir central quelconque, qui engage l'avenir d'une collectivité locale sans que les représentants de cette collectivité n'aient été préalablement consultés,

Recommande au Comité des Ministres d'obtenir des gouvernements intéressés:

1. En matière de création d'activités nouvelles susceptibles d'assurer le réemploi de la main-d'oeuvre
 - a. que les programmes de transformation ou de création d'activités susceptibles d'assurer le réemploi de la main-d'oeuvre (prévus au paragraphe 23, alinéa 3, de la convention relative aux dispositions transitoires) soient élaborés en collaboration étroite avec les pouvoirs locaux intéressés, par le truchement soit de syndicats intercommunaux, soit de commissions régionales d'aménagement instituées à cet effet et groupant, sous la direction des autorités locales des zones dont les activités minières ou sidérurgiques sont en difficulté, les représentants ouvriers et patronaux des divers secteurs de l'économie de la région, ainsi que les représentants de la pensée locale ;
 - b. qu'ils confient à ces syndicats intercommunaux ou à ces commissions régionales la tâche d'orienter et de contrôler sur le territoire de leur compétence l'exécution de ces programmes de transformation ou de création d'activités ;
2. En matière de réadaptation professionnelle
 - a. qu'ils réservent plus particulièrement aux pouvoirs locaux (municipalités et conseils régionaux) de ces régions la responsabilité d'organiser des centres de réadaptation professionnelle nécessaires à la rééducation de la main-d'oeuvre locale conduite à changer d'emploi ;
 - b. qu'ils invitent la Haute Autorité à accorder à ces centres locaux de réadaptation professionnelle l'aide financière prévue à l'article 56 du traité et au paragraphe 23 de la convention relative aux dispositions transitoires, dans les conditions fixées par ces textes ;
3. En matière de construction de logements ouvriers
 - a. qu'ils permettent aux pouvoirs locaux (municipalités et conseils régionaux) des bassins miniers ou sidérurgiques, demandeurs de main-d'oeuvre, d'entrer en contact avec la Haute Autorité, afin que ceux d'entre eux qui le désirent soient agréés à construire, avec l'aide financière de la Haute Autorité telle qu'elle est prévue à l'article 54 (alinéa 2) du traité instituant la C.E.C.A., des logements pour les ouvriers des industries charbonnières et sidérurgiques, au même titre que les offices, les sociétés coopératives et les entreprises privées et même de préférence à ces dernières ;
 - b. qu'ils invitent la Haute Autorité à agréer les initiatives de ces pouvoirs locaux en matière de construction de logements ouvriers ;
 - c. qu'ils prévoient une importante représentation des pouvoirs locaux dans les commissions mixtes instituées, dans chaque bassin, pour conduire l'expérience organisée par la Haute Autorité en vue d'établir une comparaison des coûts de construction des maisons ouvrières pratiqués dans les diverses régions de la Communauté ;
 - d. qu'ils invitent les commissions mixtes à établir une liaison étroite avec la municipalité sur le territoire de laquelle la commission va construire ;

4. Quant aux problèmes moraux soulevés par les transferts de main-d'oeuvre
 - a. qu'ils incitent les municipalités intéressées à prendre les initiatives nécessaires soit, selon le cas, pour préparer la main-d'oeuvre au transfert qu'elle consent à subir vers d'autres régions, soit pour accueillir, dans un climat de compréhension propice à la solution des problèmes sociaux et psychologiques soulevés par la migration, la main-d'oeuvre en provenance d'autres régions ;
 - b. qu'ils incitent notamment les municipalités, celles des régions d'où provient la main-d'oeuvre et celles des bassins où elle s'est installée, à établir entre elles, dans le cadre de jumelages judicieusement étudiés, des relations étroites, des échanges suivis et, d'une façon générale, des liens d'amitié multiples qui contribueront à atténuer un sentiment de déracinement aux conséquences toujours regrettables ;
 - c. qu'ils donnent à ces jumelages toute l'assistance et toutes les facilités qu'ils sont en mesure de fournir ;
 - d. qu'ils autorisent la Haute Autorité à assurer ces initiatives et ces jumelages de son patronage et de l'aide matérielle désirable et, d'une façon générale, qu'ils lui permettent d'établir avec les municipalités intéressées les contacts nécessaires pour mener à bien l'oeuvre difficile, mais indispensable d'adaptation à son nouveau milieu de la main-d'oeuvre transplantée ;
5. D'une façon générale
 - a. qu'ils prennent les dispositions nécessaires pour qu'aucune mesure susceptible de mettre en cause les intérêts majeurs d'une collectivité locale, commune, département, région, ne soit prise par la Haute Autorité ou par eux-mêmes, sans qu'auparavant aient été consultés les représentants de cette collectivité ;
 - b. qu'ils mettent dès maintenant à l'étude les mesures à prendre pour organiser au sein même du Comité Consultatif de la C.E.C.A. ou, à défaut, dans le cadre des consultations prévues à l'article 46 du traité une représentation ou une participation, suivant le cas, des collectivités locales impliquées par les activités de la C.E.C.A.

B. Projet de directive

L'Assemblée charge la commission spéciale des Affaires communales et régionales, en collaboration avec le Secrétariat Général et avec le groupe de travail des associations de pouvoirs locaux des pays membres — groupe de travail dont elle a réclamé l'institution dans sa Recommandation 53 et dont elle estime la création devoir intervenir rapidement — d'entreprendre une action en vue d'informer les pouvoirs locaux intéressés des incidences possibles du marché commun et de l'assistance qu'avec l'accord de leurs gouvernements ils seraient en mesure d'obtenir de la Haute Autorité, au regard des tâches nouvelles que leur suscite ou va leur susciter le fonctionnement de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

C.

1.

1. Votre commission spéciale des Affaires communales et régionales recevait de vous, lors de sa création², la mission de veiller à ce que la politique d'union européenne non seulement ne s'opérât point sans le concours des pouvoirs locaux, mais encore, et à plus forte raison, ne portât point atteinte aux prérogatives et à l'intégrité de ces milliers de collectivités locales qui constituent le fondement de notre société occidentale.

2. C'est dans le même ordre de préoccupations que, le 30 septembre 1952, l'Assemblée inscrivait à son ordre du jour et renvoyait à cette commission pour rapport la question : « Etude préliminaire des mesures à recommander pour mettre les pouvoirs locaux à même de faire face aux nouvelles tâches qui leur incomberaient du fait de la mise en place des communautés européennes ».

3. Les dix-huit premiers mois d'activité de la première communauté européenne, la Communauté du Charbon et de l'Acier, nous montrent aujourd'hui combien l'Assemblée était avisée en provoquant cette étude, puisqu'aujourd'hui les conclusions de la commission interviennent au moment précis où il s'agit de parer aux problèmes sérieux que va poser — et pose déjà — sur le plan local, dans sept de nos pays membres, l'établissement du marché commun du charbon et de l'acier.

4. Il était à prévoir, en effet, et les événements le confirment depuis, qu'une expérience aussi concrète, pénétrant aussi profondément les fondements mêmes de la vie moderne, que l'institution du marché commun du charbon et de l'acier ne pourrait se développer sans avoir de répercussions sur cette cellule de base de la vie sociale, aussi sensible aux choses humaines, qu'est la collectivité locale.

5. Il se trouve aujourd'hui que le sort de communes entières, voire même de régions, dépend des mesures de la Haute Autorité. Des cités des Cévennes, de Provence, de Sardaigne, du Borinage, sont menacées de voir une part importante de leurs activités disparaître et de larges couches de leur population active contraintes à l'émigration. D'autres cités, au contraire, vont assister bientôt à un afflux de main-d'oeuvre qu'il s'agira de loger, d'assister, d'adapter. D'une façon générale, c'est la totalité des municipalités de nos bassins houillers et sidérurgiques et de nos grandes villes industrielles qui, à des degrés divers, sont anxieuses aujourd'hui à l'idée de voir des secteurs importants de leur population aux prises avec des difficultés de plus en plus sérieuses dans deux des domaines essentiels de l'existence : la profession et le logement.

6. Le Comité des Ministres, dans son message, informe l'Assemblée de sa décision d'inscrire au programme d'action du Conseil le problème de l'adaptation de l'individu aux circonstances nouvelles découlant de l'industrialisation croissante. Nous sommes persuadé que le Comité saura discerner combien ce problème est étroitement lié à celui qui nous préoccupe ici. L'Assemblée, en ce qui la concerne, a déjà montré toute la sollicitude qu'elle porte à ces questions. En instituant une commission des Affaires communales et régionales, elle a manifesté sa conviction que les tendances actuelles du monde moderne — où s'inscrivent aussi bien l'industrialisation croissante que les tentatives d'unification européenne — appellent des efforts redoublés en faveur du développement des collectivités locales et de leur autonomie qui, de tout temps, ont été la garantie d'une intégration équilibrée de l'individu au corps social.

7. L'Assemblée a affirmé aussi, en créant cette commission, sa compétence à se saisir des problèmes que soulève sur le plan local l'avènement de l'union européenne. Pour la question qui nous concerne ici, si les problèmes relatifs à l'acier et au charbon dans les pays membres de la C.E.C.A. sont de la compétence des organes de cette institution, les répercussions des activités de la C.E.C.A. sur la vie, la structure, les tâches des collectivités locales européennes, relèvent de la compétence du Conseil de l'Europe. L'Assemblée est fondée à s'en saisir à un double titre : au nom de la compétence du Conseil de l'Europe sur les conséquences générale des activités de la C.E.C.A., et au nom de sa compétence particulière concernant les répercussions de l'unification européenne sur les collectivités locales. Comment le Conseil de l'Europe serait-il incompétent, quand des principes essentiels de notre civilisation occidentale peuvent être mis en cause par l'orientation que prendra une expérience de cette ampleur ?

8. On a pu écrire que le totalitarisme commence là où un fonctionnaire, dans le bureau d'une capitale lointaine, décide du sort d'un village qu'il ne connaît pas. Il serait particulièrement néfaste pour toute la communauté occidentale que la première expérience profonde d'intégration européenne vînt confirmer les

2. Voir 4^e Session, 1952 : 23^e séance, 23 septembre 1952 et [Doc. 89](#) (1952) (Rapport de la commission du Règlement et des Prérogatives tendant à la création d'une commission spéciale des Affaires communales et régionales, présenté par M. Chaban-Delmas au nom de la commission du Règlement et des Prérogatives).

inclinaisons fatales du monde moderne à la centralisation et à la concentration, si foncièrement contraires à certains des caractères essentiels de notre société : l'autonomie et l'intégrité des collectivités locales, la diversité et l'harmonieuse répartition géographique des activités.

9. Au contraire, il serait des plus réconfortants de voir cette institution nouvelle mettre à profit la vocation particulière des collectivités locales à s'interposer opportunément entre l'homme et la mécanique d'une autorité centrale et, plus -précisément, à intervenir avec toute la mesure- et toute la compréhension nécessaires dans des questions comme les transferts de population, l'emploi ou la réadaptation professionnelle.

10. D'une façon générale, l'institution du marché commun du charbon et de l'acier dans sept de nos pays membres suscite, pour les collectivités locales dont les industries du charbon et de l'acier constituent une part importante de l'activité, des problèmes nouveaux et des tâches nouvelles que la commission, fidèle au mandat reçu de l'Assemblée, s'est efforcée de déterminer ici, espérant ainsi mettre le Conseil de l'Europe en mesure de fournir aux pouvoirs locaux en cause toute l'assistance qu'à juste titre ils attendent de lui.

11. Ces problèmes se impartissent en deux grands groupes, suivant que les effets immédiats du marché commun sur les activités des collectivités locales considérées se révèlent à leur égard favorables ou défavorables, provoquent leur expansion ou leur régression.

2. Tâches nouvelles incombant aux autorités locales des régions dont les activités charbonnières ou sidérurgiques viendront à disparaître, à se réduire ou à subir des transformations

12. L'introduction d'innovations techniques dans certains secteurs de la Communauté, le regroupement ou le déplacement de certains centres de production, la disparition d'entreprises à productivité trop faible, nécessités ou provoqués par l'établissement du marché commun, vont, dans certaines régions, soulever de difficiles problèmes quant au réemploi de la main-d'oeuvre locale. Dans certains cas, c'est la sauvegarde de toute l'économie d'une région qui va se trouver en question. Les autorités locales concernées ne sauraient rester inactives devant ces perspectives.

13. Si, aux termes mêmes de l'article 56 du traité, l'assistance aux chômeurs doit être assurée grâce au versement par la Haute Autorité d'indemnités d'attente ; si certains travailleurs accepteront, comme il est prévu, un transfert vers d'autres régions de la Communauté, il n'en incombera pas moins aux pouvoirs locaux, conscients de leurs responsabilités, certaines tâches parmi lesquelles nous croyons devoir relever : la rééducation professionnelle de ceux des travailleurs privés d'emploi qui refuseront de quitter leur pays, et l'organisation d'activités nouvelles susceptibles d'assurer non seulement le réemploi de cette main-d'oeuvre, mais encore la survivance économique de la région.

2.1. Organisation d'activités nouvelles

14. C'est en premier lieu aux représentants des collectivités locales dont les activités minières ou sidérurgiques viendraient à disparaître, à se réduire ou à subir d'importantes transformations à la suite des mesures de la Haute Autorité, qu'il appartient d'organiser, de susciter et d'orienter sur leur territoire la création de ces « activités nouvelles, économiquement saines », dont parlent l'article 56 du traité et le paragraphe 23 de la convention, activités appelées à assurer non seulement le réemploi productif de la main-d'oeuvre, mais encore parfois la survie économique de la région.

15. L'article 56 stipule sur ce point : « Si l'introduction, dans le cadre des objectifs généraux de la Haute Autorité, de procédés techniques ou d'équipements nouveaux a pour conséquence une réduction d'une importance exceptionnelle des besoins de main-d'oeuvre des industries du charbon et de l'acier entraînant dans une ou plusieurs régions des difficultés particulières dans le réemploi de la main-d'oeuvre rendue disponible, la Haute Autorité, sur la demande des gouvernements intéressés :

- a. prend l'avis du Comité Consultatif;
- b. peut faciliter, suivant les modalités prévues à l'article 54³, soit dans les industries relevant de sa juridiction, soit, sur avis conforme du Conseil, dans toute autre industrie, le financement des programmes, approuvés par elle, de création d'activités nouvelles économiquement saines et susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'oeuvre rendue disponible. »

16. Ces programmes, comme le précise le paragraphe 23, alinéa 3, de la convention, doivent être présentés par le gouvernement intéressé⁴. Il appartient donc aux administrations centrales compétentes de se mettre en relation avec les autorités locales en cause pour élaborer, en temps utile, ces projets de transformation ou de création d'activités nouvelles.

17. Il est indispensable que ces administrations opèrent en liaison étroite avec les pouvoirs locaux intéressés. Pour normaliser cette collaboration, des « commissions régionales d'aménagement », groupant, sous l'égide des autorités locales en cause, les représentants des syndicats ouvriers, des chambres de commerce et d'agriculture, des fédérations professionnelles patronales, et, d'une façon générale, de tous les secteurs de l'activité et de la pensée locales, devraient se voir confier la double tâche, à un premier stade, d'élaborer des projets de programmes de création d'activités nouvelles sur le territoire de leur compétence, à un second stade, d'orienter et contrôler l'exécution des programmes, arrêtés en accord avec le gouvernement intéressé et acceptés par la Haute Autorité.

2.2. Rééducation professionnelle

18. Le paragraphe 23 de la convention relative aux dispositions transitoires stipule que la Haute Autorité peut contribuer, avec la participation des gouvernements intéressés et sur leur demande, au financement de la rééducation professionnelle des travailleurs des industries charbonnières ou sidérurgiques appelés à changer d'emploi.

19. Or, cette rééducation doit tenir compte très étroitement des conditions locales, et plus précisément des offres d'emploi et des possibilités d'expansion des industries régionales. Dans ces conditions, la commission estime qu'il est des plus indiqué de confier ces tâches de rééducation professionnelle aux autorités locales désireuses de s'en charger.

20. Des « centres régionaux de réadaptation professionnelle » gérés par des « syndicats de communes », en coopération avec les représentants des fédérations patronales et des syndicats ouvriers locaux, pourraient être constitués avec l'aide financière de la Haute Autorité et des gouvernements intéressés, pour assurer la rééducation de la main-d'oeuvre locale conduite à changer d'emploi. La Haute Autorité devrait être invitée par les gouvernements à accorder à ces centres locaux de réadaptation professionnelle l'aide financière prévue à l'article 56 du traité et au paragraphe 23 de la convention relative aux dispositions transitoires, dans les conditions fixées par ces textes⁵.

21. A une question que votre rapporteur, en tant que membre de la commission des Questions sociales, avait pu poser dans ce sens au cours de l'échange de vues que cette commission avait eu avec les représentants de la Haute Autorité à Luxembourg, le 29 janvier 1954, M. Finet avait répondu : « Le traité force la Haute Autorité à ne connaître que les Etats, ce qui ne veut pas dire qu'une possible collaboration, en ce qui concerne la réadaptation, entre la Haute Autorité et les pouvoirs locaux soit exclue. Si, demain, dans une région déterminée, des problèmes de réadaptation se posent, et que l'Etat intéressé nous dise : « Pour la tâche de réadaptation professionnelle, je vous demande de vous accorder, de vous entendre avec les institutions locales ou départementales », je ne vois pas une raison expresse de dire : « Non, nous ne voulons nous occuper que de vous. » Pourquoi ? Parce que, généralement, les administrations centralisées des Etats ne connaissent pas toujours les possibilités de réadaptation régionales : si vous preniez par exemple le bassin de Provence — et je m'excuse du caractère caricatural donné à cet exemple — il serait possible de réadapter des mineurs du bassin de Provence au noble métier de bergers de moutons. Je ne crois pas qu'il existe à Paris un centre de réadaptation professionnelle à l'intention des bergers, mais il peut en exister un en

3. « La Haute Autorité peut faciliter la réalisation des programmes d'investissements en consentant des prêts aux entreprises ou en donnant sa garantie aux autres emprunts qu'elles contractent. Sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité, la Haute Autorité peut concourir par les mêmes moyens au financement de travaux et d'installations qui contribuent directement ou à titre principal à accroître la production, abaisser les prix de revient ou faciliter l'écoulement de produits soumis à sa juridiction. » (Article 64 du traité instituant la C. E. C. A.)

4. Paragraphe 23, alinéa 3 : « Elle (la Haute Autorité) facilitera, suivant les modalités prévues à l'article 54, le financement des programmes présentés par le gouvernement intéressé, et approuvés par elle, de transformation d'entreprises ou de création soit dans les industries relevant de sa juridiction, soit, sur avis conforme du Conseil, dans toute autre industrie, d'activités nouvelles économiquement saines, susceptibles d'assurer un emploi productif à la main-d'oeuvre rendue disponible. »

5. Article 56 du traité instituant la C. E. C. A. : « Si l'introduction, dans le cadre des objectifs généraux de la Haute Autorité, de procédés techniques ou d'équipements nouveaux a pour conséquence une réduction d'une importance exceptionnelle des besoins de main-d'oeuvre des industries du charbon et de l'acier entraînant dans une ou plusieurs régions des difficultés particulières dans le réemploi de la main-d'oeuvre rendue disponible, la Haute Autorité, sur la demande des gouvernements intéressés : » (c) Consent une aide non remboursable pour contribuer : « au financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi. » Paragraphe 23 de la convention relative aux dispositions transitoires : ce 4. La Haute Autorité consentira une aide non remboursable pour les objets suivants : (d) Contribuer au financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi, »

Provence. Et si la nécessité apparaît de la réadaptation du mineur au métier de berger, il est évident alors que, dans ce cas, la Haute Autorité s'entendrait plutôt avec l'administration régionale ou départementale qu'avec l'administration centrale. »

3. Tâches nouvelles incombant aux autorités locales des régions dont les activités charbonnières ou sidérurgiques viendront à se développer

22. Certaines régions, au contraire — Ruhr, Lorraine, Campine, Limbourg néerlandais — verront affluer une main-d'oeuvre nouvelle provenant en partie des régions en régression (Cévennes), en partie des zones de surpopulation (Italie). Cet afflux va soulever et soulève déjà de difficiles problèmes de logement et d'assimilation. Les pouvoirs locaux se refusent d'autant plus à l'indifférence que, dans bien des cas, ces difficultés nouvelles se greffent sur une situation ancienne grave qui nécessitait déjà les efforts de tous, et dont l'aggravation menacerait le bien-être de toute la population, population autochtone aussi bien que population d'adoption. Deux documents illustreront les conditions actuelles de logement d'un trop grand nombre d'« immigrés ».

23. Le premier est la réponse donnée par les services de la Haute Autorité à une question posée par la commission sociale de l'Assemblée Commune sur la nature de ces conditions : « Il n'y a, proprement dit, pas de cités séparées construites pour les immigrés. Mais, en réalité, les étrangers vivent normalement, pendant une période assez longue — correspondant à peu près à la période d'assimilation, qui peut durer quelques années — à part de la population locale. Ceci est dû à plusieurs raisons : la difficulté de communication avec la population qui parle un langage différent, la résistance à l'assimilation aux moeurs locales et, surtout, l'existence de camps mis à la disposition des immigrés pour une période qui devrait être très limitée, mais qui, en réalité, devient assez longue. Ce phénomène est particulièrement aigu en Belgique où existent des camps habités exclusivement par des travailleurs immigrés, avec ou sans famille. Le remède ne peut être que l'intensification de la construction de maisons pour les travailleurs, qui permet en même temps d'éparpiller les immigrés parmi le restant de la population et de favoriser la stabilité des immigrés. » Pour préciser l'état de certains des camps mentionnés ci-dessus, référons-nous au bulletin du 27 février 1954 de l'Agence Europe qui note « l'émotion » des parlementaires de l'Assemblée Commune lors de la visite de baraquements d'ouvriers italiens, en Lorraine et en Belgique, au cours d'une mission d'études.

24. Le second document est un extrait du reportage du journal *Le Monde* du 5 février 1954, sur les conditions de réceptions en Lorraine de certains mineurs licenciés des Cévennes⁶ : « A Forbach, près de la route de Metz, la caserne Guise dresse ses bâtiments de brique. A notre arrivée on lève la barrière de l'ancien poste de garde qui ferme la vaste carrière. On a mis à la disposition des « cévenols » le deuxième étage d'un pavillon. Le vaste escalier et les corridors sont balayés de courants d'air. Mais, dans les chambrées, des petits poêles réchauffent l'atmosphère. Quatre, cinq ou six lits, entre des armoires métalliques comme on peut en voir dans les vestiaires de sport... Sur les murs, des journaux protègent du plâtre les vêtements accrochés. Dans les coins, entre les armoires, du linge sur des ficelles tendues. Ailleurs deux mineurs, qui rentrent du travail, font le café, à voix basse, pour ne pas réveiller un camarade qui est du poste de nuit. « C'était pareil là-bas. On était seulement moins loin de la mine. Ici, il faut marcher vite pendant une demi-heure. C'est dur quand on doit se lever à 3 heures du matin. » Mais nombreux sont les « Cévenols » qui ont amené avec eux, outre une, deux ou trois valises, un vélo ou une moto. On note même dans les listes des bagages quelques machines à coudre et des postes de radio... En cheminant de long en large dans la « cité Guise », qui peut abriter cinq cents célibataires, l'ingénieur des houillères nous détaille les projets. « Quand nous saurons à quoi nous en tenir sur la cession par l'armée de la propriété de ces bâtiments, nous pourrions entreprendre des aménagements. Nous ferons une cantine moderne et propre ici, nous agrandirons les fenêtres là... ». Il se pourrait que ce soit pour bientôt. »

25. Les quelques chiffres suivants donnent une idée de l'ampleur des problèmes soulevés par les « migrations » de main-d'oeuvre, dans le cadre des industries du charbon et de l'acier : En Belgique, au cours de l'année 1952, 28.000 Italiens (27.801) ont immigré pour s'établir dans les provinces minières du Hainaut, de Liège et du Limbourg. Au 31 décembre 1953, les charbonnages belges occupaient plus de 44.600 travailleurs italiens dont 14.800 étaient employés dans le bassin de Charleroi, 10.400 dans celui de Liège, 7.900 dans celui de Mons, 6.700 dans celui du centre de la province de Hainaut, 4.900 dans les charbonnages du Limbourg. Plus de 14.100 femmes accompagnées d'environ 22.400 enfants, avaient à cette date rejoint leur mari. Notons que les familles des mineurs sont autorisées à rejoindre le chef de famille uniquement lorsque celui-ci dispose d'un logement convenable. Le nombre des mineurs, dont certains avec

6. *Le Monde*, 6 février 1954, envoyé spécial José Lestours : « Au prix d'un dépaysement, les mineurs licenciés des Cévennes ont retrouvé en Lorraine du travail et un toit. »

leur famille, logés dans des baraquements, est évalué à 2.600⁷. En France, depuis janvier 1954, 237 mineurs ont quitté les Cévennes pour la Lorraine. Ce nombre s'élèvera sans doute à 600 à la fin de l'année. Au total, selon le bulletin de l'Agence Europe du 19 mars 1954, ce sont 5.000 mineurs qui doivent en trois ans quitter les charbonnages du Centre et du Midi de la France pour ceux de Lorraine.

3.1. Construction de logements

26. Les pouvoirs locaux doivent être habilités, au plus tôt, à répondre aux appels de la Haute Autorité, qui (voir les déclarations de la Haute Autorité, notamment devant la commission sociale de l'Assemblée Commune, le 7 janvier 1954) cherche à susciter, dans les différents pays membres, des initiatives en vue de la construction de maisons ouvrières.

27. Votre rapporteur a eu l'occasion de poser la question suivante aux représentants de la Haute Autorité, au cours de la réunion commune tenue à Luxembourg le 29 janvier 1954, dont il a déjà été fait mention : « Quelle serait l'attitude de la Haute Autorité si de telles initiatives étaient manifestées par des municipalités se proposant de construire des logements pour les travailleurs de l'industrie charbonnière ou sidérurgique résidant sur leur territoire ? » La réponse donnée, telle qu'elle peut être trouvée dans le compte rendu de la réunion, a été la suivante : M. Finet : « La première réaction à la question de M. Radius, serait de dire : « Mais la Haute Autorité ne connaît que les Etats. » Mais on peut surmonter cet obstacle de caractère juridique qui découle des dispositions du traité, en obtenant, selon les dispositions du deuxième alinéa de l'article 54, l'accord du Conseil de Ministres à ce que la Haute Autorité concoure, par les moyens prévus dans le premier alinéa de l'article 54, au financement de travaux et d'installations entrepris par les collectivités locales, et contribuant « directement et à titre principal à accroître la production, abaisser les prix de revient ou faciliter l'écoulement de produits soit-mis à sa juridiction ». Par conséquent » — précise M. Finet — « si nous nous trouvions demain devant une initiative des pouvoirs locaux visant à résoudre la crise du logement, en relation directe avec les besoins de main-d'oeuvre des industries de l'acier et du charbon, à condition de recueillir l'avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité, nous pourrions très bien intervenir soit en accordant notre garantie à des opérations d'emprunt faites par des pouvoirs locaux, soit même en leur consentant des prêts directs. L'hypothèse n'est pas exclue par le traité, mais elle est soumise à une condition préalable et formelle : c'est qu'il faut obtenir l'avis conforme et unanime du Conseil de Ministres. Vous êtes tous des parlementaires » — ajoute M. Finet — « et vous savez qu'il sera difficile de faire l'accord unanime de six gouvernements lorsqu'il s'agira d'intervenir en faveur de tel ou tel pouvoir local. » M. Giaccherio remarque que les miracles sont toujours possibles. M. Finet réplique qu'ils sont même souhaitables.

28. Il importe donc que l'Assemblée Consultative se tourne vers les sept gouvernements intéressés et leur demande d'habiliter les pouvoirs locaux (municipalités, conseils régionaux) qui le désirent, à entrer en contact avec la Haute Autorité afin d'entreprendre, en accord avec elle et avec son aide financière telle qu'elle est prévue à l'article 54, alinéa 2 du traité instituant la C.E.C.A.⁸, la construction de logements destinés aux ouvriers des industries charbonnières et sidérurgiques. De son côté également, la Haute Autorité pourrait être invitée par les gouvernements en question, ou du moins par ceux qui sont représentés au Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A., à agréer de telles initiatives, au même titre que les entreprises privées, et même de préférence à celles-ci, et à leur accorder les prêts ou les garanties d'emprunt nécessaires au financement de la construction.

29. Nous avons précisé : « de préférence à celles-ci ». En effet, nous ne pouvons que partager les appréhensions manifestées à la tribune de l'Assemblée Commune, le 16 juin 1953, par M. Wigny qui, évoquant le dramatique problème des corons, soulignait « Une politique de construction pose non seulement des problèmes techniques, mais des problèmes humains et sociaux. En Belgique, certaines entreprises ont créé des villages ouvriers riants et fleuris. C'est là une solution qui ne correspond plus à l'état d'esprit des ouvriers d'aujourd'hui. Ceux-ci ne veulent pas, quand ils quittent la mine ou l'usine, rester sous la dépendance du patron. Le paternalisme, dans tous les domaines, est dépassé »⁹.

7. Ces renseignements sont extraits du numéro du 1^{er} juin 1954 de la revue Informations sociales, publiée par le B. I. T. et du rapport de la commission sociale de l'Assemblée Commune sur la mission d'études accomplie du 14 au 21 février, concernant le logement des travailleurs (Document n° 6, 1953-54).

8. L'alinéa 2 de l'article 54 est ainsi libellé : « Sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité, la Haute Autorité peut concourir par les mêmes moyens au financement de travaux et d'installations qui contribuent directement et à titre principal à accroître la production, abaisser les prix de revient ou faciliter l'écoulement de produits soumis à sa juridiction. » • Suivant l'alinéa 1, les moyens à la disposition de la Haute Autorité pour concourir au financement de ces travaux et installations sont le consentement de prêts et l'octroi de la garantie de la Haute Autorité à l'occasion d'emprunts.

9. Extraits du compte rendu analytique de la séance du 16 juin 1953 de l'Assemblée Commune de la C. E. C. A.

30. La construction de maisons ouvrières par les communes aurait encore l'avantage de rompre le cercle vicieux du problème du logement des travailleurs étrangers décrit dans les termes suivants par le rapport de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée Commune, relatif au deuxième rapport de la Haute Autorité : « Pour encourager le travailleur étranger à se fixer dans le pays où il a trouvé un travail, il faut créer des conditions matérielles qui permettent de vaincre les difficultés générales d'assimilation des étrangers, et surtout :

- 30.1. permettre la création d'un foyer (logement) ;
- 30.2. donner au travailleur étranger une perspective de carrière ;
- 30.3. assurer au travailleur étranger que les avantages relatifs à la sécurité sociale ne seront pas perdus si un jour il quitte le pays d'immigration.

La solution au point 1 semble être entravée... par le fait que les entreprises ne trouvent guère rentable d'investir des fonds pour les logements de travailleurs qui ont l'habitude de quitter l'entreprise après deux ou trois années de travail. On se trouve ici en face d'un cercle vicieux qui ne peut être rompit que si une autorité externe aux entreprises fournit des moyens pour construire des logements non pas pour tel travailleur nominativement, mais pour la main-d'oeuvre en général. »¹⁰ L'intervention des collectivités locales — « autorité externe aux entreprises » — constitue exactement la solution recherchée. La construction de maisons ouvrières par les collectivités locales permet justement à la fois de réserver aux mineurs et aux ouvriers de la sidérurgie, dans la mesure où l'implique l'aide fournie par la Haute Autorité, les logements construits, mais aussi de leur donner le sentiment d'être, sinon propriétaires, du moins co-propriétaires de leurs demeures dans la mesure où ils sont citoyens de la commune à qui elles appartiennent, et dans la mesure également où des dispositions seront prises pour leur permettre d'organiser eux-mêmes la gestion et l'entretien de ces bâtiments.

31. Enfin, afin de mettre les pouvoirs locaux intéressés en mesure de participer ainsi à la campagne de construction suscitée par la Haute Autorité, il convient dès maintenant de leur réserver une représentation dans les commissions mixtes régionales qui sont déjà — ou doivent être — instituées dans chaque bassin pour conduire l'expérience organisée par la Haute Autorité en vue d'établir la comparaison des coûts de construction des maisons ouvrières pratiqués dans les diverses régions de la Communauté.

3.2. Problèmes moraux soulevés par les transferts de main-d'oeuvre

32. Déjà, dans son rapport à l'Assemblée Commune au sujet du premier rapport d'activité de la Haute Autorité, la commission sociale de cette Assemblée insistait sur la nécessité de ne pas négliger le côté humain du problème des déplacements de travailleurs, et notamment sur le devoir de venir en aide à la main-d'oeuvre transplantée dans les premiers temps consécutifs à l'embauchage.

33. Dans le débat de l'Assemblée Commune qui faisait suite à la présentation de ce rapport et auquel nous avons déjà fait allusion¹¹, certaines voix mettaient également l'accent sur les besoins d'assistance morale de cette population transplantée et, d'une façon générale, sur les difficultés que soulève le conflit entre les habitudes du pays d'où la main-d'oeuvre est originaire et celles du pays qui l'accueille. M. Boggiano Pico terminait une intervention dans ce sens en exhortant le Président de la Haute Autorité à ne pas négliger ce problème essentiel.

34. La commission spéciale des Affaires communales et régionales, à son tour, ne peut que demander à l'Assemblée de porter à cette question toute l'attention qu'elle mérite. Il est indispensable, en effet, de mettre au point une politique générale d'assistance à la main-d'oeuvre transférée qui apporte une solution aux délicats problèmes de l'acclimatation.

35. La commission est persuadée qu'une fois de plus l'intervention des collectivités locales serait un important élément de la solution. Déjà, l'institution de commissions locales est envisagée, dans les régions intéressées, pour surveiller le transfert des mineurs français du Centre et du Midi vers la Lorraine. Ces commissions locales, selon l'Agence Europe (bulletin du 19 mars 1954), veilleraient à assurer de bonnes conditions d'accueil en Lorraine¹².

10. Voir pp. 12 et 13 du rapport de la commission des Affaires sociales ([Document n° 18](#), 1953-1954).

11. Voir paragraphe 29 ci-dessus.

12. Dans le Centre et le Midi, ces commissions locales s'emploieraient à aider les travailleurs excédentaires refusant d'aller en Lorraine à trouver de nouvelles occupations.

36. L'action de ces commissions, où les représentants de pouvoirs locaux devraient jouer un rôle prépondérant, ne devrait pas se limiter à la période d'accueil, mais se poursuivre jusqu'à l'adaptation convenable des nouveaux venus à leur nouveau milieu et à l'établissement de relations heureuses avec leurs nouveaux concitoyens. Dans le but d'éviter une trop brutale rupture avec leur pays d'origine et d'atténuer un déracinement dont il convient de redouter les conséquences, la commission spéciale des Affaires communales et régionales attire l'attention des autorités locales intéressées sur l'opportunité d'établir et de multiplier des relations étroites et suivies entre communes et régions d'origine et communes et régions d'accueil. Des jumelages, opérés entre ces localités ou ces provinces, dans le cadre desquels s'organiseraient échanges de visites périodiques, échanges d'écoliers en vacances, rencontres sportives, etc., évitant une rupture trop brutale avec leur ancien « pays », auraient un effet des plus heureux sur l'esprit des populations transférées. Le patronage et l'assistance matérielle des gouvernements et de la Haute Autorité seraient déterminants pour le succès d'une telle expérience.

37. Telles sont, aux yeux de la commission spéciale des Affaires communales et régionales, les tâches nouvelles et les éventuelles fonctions que créent pour les pouvoirs locaux l'institution de la C.E.C.A. La commission des Affaires communales et régionales, persuadée d'interpréter en cela la pensée de l'Assemblée, a estimé que tout ce qui touche à la vie de leur population et aux activités économiques de leur territoire est de la compétence des autorités locales dès que ces faits sont susceptibles de rejaillir sur la vie de la collectivité locale tout entière : arrêt de secteurs importants des activités économiques locales, transformation de ces activités, chômage ou déplacement d'une partie de la population, insuffisance des conditions de logement offertes à certains secteurs de la population, existence de « minorités » déracinées, inadaptées, etc. De même et de façon générale, entre dans les fonctions essentielles des pouvoirs locaux la tâche d'adapter aux conditions locales, d'interpréter, d'administrer les décisions d'un appareil central lointain, de s'interposer entre l'homme et le pouvoir central, mais aussi d'assurer l'intégration, l'adaptation de l'homme au corps social et, conditionnant tout ce qui précède, d'assurer l'existence, de préserver l'intégrité de la collectivité locale.

38. Il s'agit pour les gouvernements respectueux de ces principes de prendre des mesures susceptibles d'en assurer l'application aux circonstances actuelles. Ainsi se trouveraient créées les conditions d'un heureux départ de la première communauté européenne et évitée la regrettable bataille entrevue par Daniel Halévy écrivant ces lignes : « Dès aujourd'hui... on peut indiquer la grande lutte qui diviserait l'Europe... D'une part, s'avancerait la puissante machine d'Etat, manoeuvrée par d'autres Robespierre et d'autres Jules Guesde. Elle voudrait tout saisir, et marcherait, fût-ce dans la douleur et dans le sang, prête à exterminer les hommes, avant de renoncer à faire leur bonheur. D'autre part, on verrait les syndicats en guerre avec leur patron anonyme, les coopératives, maîtresses de la petite industrie, qui résisteraient à l'absorption menaçante, et, au centre de la mêlée, la fédération des communes rallierait, comme au moyen âge, les nouveaux Guelfes contre les nouveaux Gibelins. Car elles reparaîtraient, ces vénérables institutions : effrayés par la menace d'une centralisation et d'une bureaucratie sans précédent, les hommes chercheront à constituer une civilisation plus souple, plus intime, moins accablante. Ils désireront vivre humainement, et non par troupeaux de cinquante ou cent millions, d'âmes... La bataille est engagée. »

39. Ce rapport a déjà précisé à l'occasion de chaque point, de chaque tâche telle qu'elle était décrite, les dispositions que la commission souhaiterait voir prises, sur l'invitation de l'Assemblée d'abord, du Comité des Ministres ensuite, par les gouvernements compétents. Deux ensembles de dispositions, d'ordre général, renforçant les précédentes, devraient, selon la commission, voir également le jour.

40. Les premières auraient pour objet de systématiser la thèse affirmée plus haut selon laquelle nulle mesure ne saurait être prise par un pouvoir central quelconque, qui engage l'avenir d'une collectivité locale, sans que les représentants de cette collectivité n'aient été préalablement consultés. Aux yeux de la commission, aucune mesure susceptible de mettre en cause les intérêts d'une commune, d'un département, d'une province, ne devrait pouvoir être prise par la Haute Autorité ou par les gouvernements sans que l'avis n'ait préalablement été pris des représentants des collectivités en cause. Dans ce but, la commission propose à l'Assemblée de demander au Comité des Ministres que les gouvernements intéressés mettent dès maintenant à l'étude les mesures nécessaires pour organiser au sein du Comité Consultatif de la C.E.C.A. ou, à défaut, dans le cadre des consultations prévues à l'article 46 du traité, une représentation ou une participation, suivant le cas, des autorités des collectivités locales impliquées par les activités de la C.E.C.A.

41. L'objectif des secondes serait de mettre les pouvoirs locaux intéressés en pleine connaissance des éléments de ce problème entièrement nouveau. Il s'agit, d'une part, d'informer ces autorités des possibilités que leur offre le traité instituant la C.E.C.A.¹³, d'autre part, de leur exposer les initiatives qu'ils pourraient prendre utilement dans le cadre de leurs prérogatives. La distribution aux communes intéressées d'un document élaboré à partir des conclusions de ce rapport, serait déjà d'une certaine efficacité. Une session du groupe de travail permanent (constitué par les représentants des associations de pouvoirs locaux des pays

membres et par les représentants de la commission spéciale des Affaires communales et régionales) dont l'Assemblée a, dans sa Recommandation 53, demandé la constitution, pourrait être consacrée à l'étude de ce problème. Cette conférence mettrait les associations de pouvoirs locaux en mesure de faire part à leurs membres, par la suite, des informations recueillies et des schémas de solution élaborés à cette occasion.

42. La commission spéciale des Affaires communales et régionales a l'honneur, dans ces conditions, de soumettre à l'Assemblée les projets de recommandation et de directive suivants.

13. Les articles du traité instituant la C. E. C. A. et les paragraphes de la convention relative aux dispositions transitoires applicables aux questions soulevées dans le rapport sont les suivants : (a) Traité instituant la C. E. C. A. : Art. 46, 47, 54, 56. (6) Convention relative aux dispositions transitoires : paragraphe 23.