

INTERVIEW DE M. LIONELLO LEVI SANDRI
MEMBRE DE LA COMMISSION DE LA C.E.E.
ET PRESIDENT DU GROUPE DES AFFAIRES SOCIALES

Question : Quels sont les objectifs que la Communauté européenne de propose d'atteindre avec l'harmonisation des systèmes sociaux des pays membres ? En d'autres termes, voudriez-vous illustrer la portée de l'article 118 du traité de Rome et ses conséquences immédiates, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale et le droit syndical ainsi que les négociations collectives entre employeurs et travailleurs ?

R. La question que vous posez est particulièrement vaste et concerne un des aspects les plus importants de la politique sociale communautaire.

Comme vous le savez, l'article 118 du traité de Rome fait une obligation à la Communauté européenne de promouvoir une étroite collaboration entre les Etats membres dans le domaine social, et ce afin de favoriser l'harmonisation des systèmes sociaux et de réaliser l'égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail. Les motifs qui déterminent cette action sont multiples. Il en est dont nous pourrions dire qu'ils ont un caractère plus proprement économique : l'harmonisation des systèmes sociaux contribuera en effet à harmoniser les coûts de production et, partant à maintenir normales les conditions de concurrence (naturellement, il faudra également que les conditions relatives à l'utilisation d'autres facteurs de production soient harmonisées). Viennent ensuite des motifs de caractère plus proprement social : il s'agissait seulement d'instaurer des conditions de concurrence normales, l'harmonisation des systèmes sociaux pourrait également avoir lieu sur les niveaux les plus bas; le traité de Rome veut au contraire réaliser une harmonisation des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre et pour ce faire l'harmonisation doit se concrétiser dans une "égalité dans le progrès" de ces conditions.

Ceci répond également à un objectif de caractère plus proprement politique. Cet aspect est bien mis en relief dans le memorandum rédigé récemment par la Commission européenne et contenant le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape. "Si l'on considère - lit-on dans ce document - le but ultime que vise le Traité, à savoir l'union toujours plus étroite des peuples européens, on ne peut douter qu'une politique sociale évoluée doive constituer un élément indispensable de l'action communautaire, surtout si l'on veut que la construction européenne trouve une base solide dans l'adhésion effective des travailleurs, c'est-à-dire de la vaste majorité de la population de nos pays". L'action basée sur l'article 118 du Traité constitue indubitablement l'un des aspects les plus importants de cette politique sociale plus évoluée, plus avancée.

Les instruments juridiques que le Traité met à la disposition de la Commission à cette fin n'apparaissant pas, au moins à une observation superficielle, d'une importance excessive. Il est question à ce propos de consultations à organiser, d'études à accomplir, d'avis que la Commission peut émettre, de recommandations qu'elle peut adresser aux Etats membres.

Il est certain que le Traité n'a pas voulu, dans ce domaine, empiéter sur la compétence des différents gouvernements auxquels il appartient en dernière analyse de promouvoir ou de mettre en oeuvre les actions concrètes suggérées ou conseillées par la Commission. Mais ceci ne signifie pas que l'activité de cette dernière soit sans importance ou soit vouée à l'inefficacité; ceci oblige au contraire la Commission à une action dans laquelle la prudence et le sens des responsabilités devront être associés à une inspiration sociale consciente et courageuse et à une vision réaliste de la situation de nos pays et de leurs possibilités effectives. Les premières recommandations arrêtées par la Commission européenne dans ce domaine - celle par exemple pour

l'adoption d'une liste européenne des maladies professionnelles, celle sur le service médical d'entreprise, celle sur les services sociaux pour les travailleurs migrants - s'inspirant évidemment de ces exigences et de ces principes. Il faut ensuite garder présent à l'esprit que dans certains cas, certes limités, quand les différences existant entre les diverses législations peuvent avoir une influence négative sur la réalisation du Marché commun, la Commission peut également promouvoir un rapprochement obligatoire de ces législations.

J'ai rappelé que le Traité fait une obligation à la Commission européenne de promouvoir cette étroite collaboration dans l'ensemble du secteur social; mais il indique aussi expressément certaines matières à l'égard desquelles la collaboration doit se réaliser. Il s'agit des matières relatives à l'emploi, au droit du travail, à la formation professionnelle, à l'hygiène et à la sécurité du travail, au droit syndical, à la sécurité sociale, etc... L'énumération n'est pas exhaustive et par conséquent les possibilités d'intervention de la Commission ne se limitent pas uniquement aux matières indiquées. Pour donner un exemple, la politique des salaires n'est pas mentionnée expressément à l'article 118, bien qu'elle constitue incontestablement l'aspect fondamental de toute politique sociale, et la Commission ne peut l'ignorer sous l'angle social d'autant plus qu'elle est tenue de la prendre en considération sous l'angle plus étroitement économique.

Pour ce qui est des deux matières auxquelles se réfère votre question - la sécurité sociale et les négociations collectives - quelques brèves considérations suffiront pour souligner l'importance que peut revêtir à cet égard l'action que nous sommes en train d'examiner.

La sécurité sociale, on le sait, est l'un des facteurs importants qui concourent à déterminer le niveau de vie des travailleurs salariés ainsi que d'autres catégories de la population.

Si nous voulons atteindre avec l'harmonisation des systèmes sociaux des six pays les objectifs que nous nous proposons, il faut que ce facteur lui aussi ait plus ou moins le même poids dans chacun des Six; ceci n'implique toutefois pas que les systèmes de sécurité sociale doivent devenir nécessairement identiques, mais impose l'élimination de celles des divergences et de celles de contradictions qui existent aujourd'hui entre ces systèmes, ainsi que l'élimination de celles des disparités qui ne sont pas justifiées par des nécessités particulières ou par la structure différente des corps sociaux, ou par des traditions ou des usages qui doivent être respectés. Par ailleurs, si l'on tient compte que les différents systèmes de sécurité sociale possèdent une dynamique et une force d'évolution très accentuées, comme le montrent les réformes qui interviennent chaque année; si l'on considère que cette évolution est conditionnée par un certain nombre de facteurs communs au moins aux pays qui ont atteint un degré déterminé de développement; si l'on garde enfin en vue le fait que dans ces pays les mêmes tendances s'affirment plus ou moins et les mêmes problèmes se posent, en liaison avec la manifestation des mêmes besoins et au rapprochement des structures économiques et sociales, on doit cependant conclure que les problèmes de l'harmonisation des régimes de sécurité sociale se présentent aujourd'hui en termes particulièrement concrets et actuels et s'insèrent en un certain sens dans l'évolution naturelle des choses. C'est pourquoi nous avons décidé d'affronter ce problème complexe dans une large perspective; et le

premier pas - sur la plan de la simple connaissance des systèmes - a été la conférence européenne sur la sécurité sociale qui a eu lieu à Bruxelles au mois de décembre dernier. Pour ce qui est des négociations collectives, l'étroite collaboration dont parle l'article 118, plus qu'entre les Gouvernements - par ailleurs vivement intéressés à la question - doit s'instaurer et a été instaurée entre les organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs des six pays. En accord avec ces organisations nous avons étudié attentivement les systèmes actuels de conventions collectives, les techniques et les méthodes employées, le contenu des conventions. Nous sommes en train d'examiner si certains aspects de la matière qui fait l'objet de ces conventions, qui apparaissent déjà comme assujetties dans chacun de nos pays à une réglementation plus ou moins identique, peuvent faire l'objet de conventions-types européennes, qui pourraient servir de modèle aux conventions à conclure sur le plan national.

Question : Ceci signifie-t-il que les prestations d'assistance et de prévoyance prévues pour les travailleurs européens - qui en vertu de l'article 48 pourront avant la fin de la période de transition se déplacer librement d'un pays à l'autre pour y chercher un emploi - devront être uniformisées ?

R. Cette question appelle une précision préliminaire. L'harmonisation des systèmes sociaux n'intéresse pas seulement les travailleurs migrants, c'est-à-dire ceux qui se sont effectivement déplacés d'un pays à l'autre de la Communauté pour travailler. Ces travailleurs (aujourd'hui au nombre d'environ 700.000, auxquels il faut ajouter plus d'un million de membres de leurs familles) peuvent déjà bénéficier de certaines dispositions communautaires qui leur permettent de conserver les avantages acquis ou en cours d'acquisition en matière de sécurité sociale dans les pays où ils ont travaillé. L'harmonisation intéressera en revanche tous les travailleurs communautaires, migrants ou non.

Cette harmonisation devra-t-elle conduire à des prestations uniformes dans tous les pays de la Communauté ? Je ne le pense pas. Elle devra plutôt conduire à des garanties équivalentes. Ainsi, pour donner un exemple plutôt banal, à propos de la nécessité de garantir que la rémunération corresponde aux besoins familiaux du travailleur, peu importe que cette garantie soit donnée en imposant à l'employeur de tenir compte, dans la détermination du salaire de chaque travailleur, de la composition de sa famille, ou en instituant une gestion mutuelle ayant pour objectif de verser aux travailleurs ayant des charges

de famille des allocations familiales déterminées. Ce qui importe, c'est l'existence dans les différents systèmes d'une garantie équivalente, qui permette précisément d'assurer la correspondance à laquelle nous faisons allusion, dans ce cas, les deux systèmes sont, dans ce secteur particulier, harmonisés.

Un autre exemple : en matière de congés payés, deux systèmes pourront être considérés comme harmonisés s'ils prévoient en cours d'année un nombre équivalent de jours pendant lesquels, bien qu'il n'y ait pas prestation de travail, il existe pour l'employeur ou pour une gestion mutuelle à la charge de l'employeur, une obligation de verser la rémunération. Peu importe en revanche que ces jours soient tous réunis en une période particulière de l'année (congé annuel), ou qu'ils soient en partie réunis dans cette période et en partie distribués sur toute l'année (jours fériés à l'intérieur de la semaine).

On doit, d'autre part, tenir compte du fait que les "différences visibles" ne coïncident pas toujours avec les "différences réelles". Les différences ou les similitudes existant entre les prestations ne peuvent être appréciées que dans le cadre de l'ensemble du système : si deux législations accordent une pension représentant le même pourcentage du salaire, il est possible qu'en réalité les niveaux soient différents à cause du plafond de salaire retenu comme base de calcul de la pension, à cause du niveau des salaires, de la valeur des salaires réels, de la valeur des autres prestations cumulables avec la pension, etc... L'égalité des niveaux doit être appréciée en tenant compte de tous ces éléments.

Question : A quel point en sont actuellement les études et les travaux dans la Communauté européenne en matière d'harmonisation des systèmes sociaux dans les six pays de la C.E.E. ?

R. Les études entreprises dans le domaine social par la Commission européenne au cours de ses cinq années d'activité sont trop nombreuses pour qu'on puisse les énumérer toutes ici. Certaines d'entre elles ont du reste été déjà publiées; ce qu'il importe plutôt de souligner, c'est la méthode, la procédure d'élaboration des études et l'appréciation des résultats. Je veux parler en l'occurrence de la pratique qui consiste à associer les représentants des Gouvernements, des employeurs et des travailleurs à l'élaboration des plans de travail et à la discussion des résultats. Grâce à cette coopération, les sujets sont choisis en fonction de leur actualité, la façon dont ils sont traités correspond aux nécessités en matière d'information et l'utilisation des résultats contribue à réaliser une orientation communautaire également auprès des différents Etats. Parmi les sujets qui ont été discutés et examinés jusqu'ici, je rappellerai : le droit et la pratique des négociations collectives; la durée journalière, hebdomadaire et annuelle du travail; les résultats des enquêtes communautaires sur le coût de la main-d'oeuvre et sur le revenu des travailleurs dans un certain nombre de secteurs industriels; les aspects sociaux de la politique agricole commune; la protection des jeunes travailleurs; etc...

En ce qui concerne la sécurité sociale - indépendamment de l'activité de la Commission pour l'application des règlements n° 3 et 4 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, pour l'élaboration de nouveaux règlements concernant les travailleurs frontaliers, saisonniers et les gens de mer, et la recommandation sur les maladies professionnelles que j'ai déjà eu l'occasion de rappeler - les travaux se sont concentrés principalement sur la préparation de la conférence européenne sur la Sécurité sociale, qui s'est tenue à Bruxelles du 10 au 15 décembre dernier.

Une difficulté qui surgit quand on affronte le problème de l'harmonisation réside dans la tendance de chacun à considérer le système de son pays comme le meilleur. Pour pouvoir juger objectivement, il est nécessaire de connaître et de comprendre les systèmes des autres pays. On y est parvenu à l'intérieur de la Commission, mais il faut aussi que les Gouvernements et les organisations patronales et syndicales puissent juger les choses directement, ce qui présuppose une large documentation de base.

L'importance de ce travail d'information, que le traité de la C.E.C.A. prescrit formellement, et qui est prévu également par le traité de la C.E.E., ne sera jamais assez soulignée. Aujourd'hui, grâce à la vaste documentation que nous avons rassemblée en vue de la conférence, tout le monde a la possibilité d'étudier directement et de connaître les régimes des autres pays : c'est la condition nécessaire pour que l'harmonisation réponde aux aspirations des intéressés, exprimées en pleine connaissance de cause.

Maintenant que la conférence sur la sécurité sociale est achevée, la Commission européenne, en collaboration avec les deux autres exécutifs - la Haute Autorité de la C.E.C.A. et la Commission de l'Euratom - et naturellement en collaboration avec les Gouvernements et avec les organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs, examinera quelles conclusions peuvent en être tirées sur le plan concret. Il est évidemment prématuré de préciser ou même de tenter d'esquisser les actions possibles. Je voudrais seulement relever qu'il y aura des actions sur le plan concret, naturellement dans les limites prévues et autorisées par le Traité, et que je viens de rappeler : les Communautés européennes ne sont pas, en effet, des institutions scientifiques et la Commission européenne est avant tout un organisme politique - même si ses membres sont également des techniciens - ; et pour cette raison la Conférence européenne sur la sécurité sociale n'a pas été une pure manifestation culturelle, malgré le niveau élevé des rapports et des interventions du point de vue scientifique, mais elle a été la base, le point de départ d'une action politique concrète. Cette action sera particulièrement suivie par le Parlement européen, seul organe devant lequel la Commission est politiquement responsable.

Je voudrais ajouter une dernière remarque. En réponse à votre question précise, j'ai mentionné les études et les travaux les plus importants en matière d'harmonisation sociale. Je ne voudrais pas que l'on retire de ces considérations l'impression erronée que l'harmonisation épuise tous les aspects de la politique sociale communautaire. Ce serait vraiment une impression erronée,

et il suffira pour l'éviter de rappeler d'autres aspects de cette politique : la réalisation de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, l'élimination à leur égard de toutes les discriminations en matière d'emploi, la politique commune de formation professionnelle, l'action du Fonds social européen pour favoriser la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, la réalisation de l'égalité de salaire entre les hommes et les femmes, etc...; à toutes ces questions, la Commission européenne a consacré une attention particulière, et elles ont déjà donné lieu à des règlements, directives, décisions et à d'autres mesures concrètes.
