

NOTE D'INFORMATION

Xe ANNEE

FEVRIER 1965

No 1

R A P P O R T P O L I T I Q U E

de la Haute Autorité

Pour donner suite aux engagements qu'elle avait pris en juin 1964, lors des débats que le Parlement européen a consacrés à son "12e Rapport général", la Haute Autorité vient de présenter un "Rapport politique" dans lequel

- elle établit le bilan des résultats obtenus sur la base du traité instituant la C.E.C.A. (afin de contribuer à la préparation de la synthèse ultérieure des trois traités);
- elle trace les grandes lignes de l'action nécessaire à la solution des problèmes économiques et sociaux avec lesquels la Communauté est confrontée et qui resteront les mêmes, quels que soient les changements d'ordre institutionnel qui interviendront ou la date de leur mise en oeuvre.

On trouvera ci-après les passages de ce Rapport qui concernent directement la politique et les activités sociales de la Haute Autorité.

- (1) Communauté européenne du charbon et de l'acier - Haute Autorité - "Rapport politique" - Luxembourg, février 1965 - Services des publications des Communautés européennes, 3634/2/65/1 - 72 pages.

1134/65 f

Information rapide

" (....) la perspective de la fusion ne doit pas amener les instances responsables des Communautés à ralentir leur action ou à prendre une attitude d'attente. Déjà, le temps nécessaire pour la réalisation de la fusion s'est avéré beaucoup plus long que ses initiateurs ne l'avaient d'abord prévu; en outre, les moyens d'action mis à la disposition des institutions communautaires ne sont pas si abondants qu'on puisse les négliger. La seule attitude possible pour l'exécutif de la C.E.C.A. est donc de continuer son action sans désespérer, en fonction même des nécessités des secteurs dont il a la charge."

Première partie

LES ENSEIGNEMENTS DE DOUZE ANS

" (....) Les critères d'application en matière de réadaptation des travailleurs et de reconversion industrielle ont pu être élargis en 1960, par l'action conjointe du Conseil, de la Haute Autorité, de la Cour et du Parlement européen, pour mettre la Communauté en mesure de faire face aux conséquences de la crise charbonnière. Il est intéressant de noter au passage qu'à l'époque l'opinion prévalait que, du point de vue économique et social, cet élargissement n'était nécessaire que pour le seul secteur charbonnier. C'est principalement pour des raisons juridiques qu'il a été étendu au secteur sidérurgique; or, à peine quelques années plus tard, on a dû constater que les nouvelles dispositions étaient également indispensables en dehors de l'industrie charbonnière, en l'occurrence pour les mines de fer."

" (....) la politique économique et sociale, tout en partant d'une conception d'ensemble, doit nécessairement se différencier selon les caractéristiques spéciales des différents secteurs économiques.

Il serait donc erroné de déclarer qu'il y a une opposition de principe entre l'intégration par secteur et l'intégration générale ou que la première peut se dissoudre dans la seconde. Au contraire,

le développement même de l'intégration économique et sociale suppose qu'on élabore dans le cadre d'une politique générale des politiques appropriées pour certains secteurs, coordonnés bien entendu entre elles, mais répondant chacune aux exigences particulières du secteur en question. Cela s'est trouvé confirmé à nouveau lorsque la nécessité d'une politique énergétique a été admise sur le plan européen. Les véritables questions qui se posent sont donc, d'une part, celles de la délimitation la plus appropriée des secteurs et, de l'autre, celles des règles spécifiques par secteur, par opposition aux règles qui s'appliquent à l'ensemble de l'économie.

L'objectif d'un traité unique ne peut donc pas être d'abandonner l'approche par secteur; il doit au contraire lui rendre son plein sens en prévoyant les instruments de politique économique et sociale qui permettront le développement parallèle de la politique dans tous les secteurs à la fois, en y englobant les éléments qui, au stade actuel, ne se trouvent qu'à l'état d'embryon dans les traités européens, tels que la politique fiscale et monétaire."

"(....) l'utilité d'une possibilité d'intervention dans des cas non prévus a été démontrée à propos des difficultés charbonnières : par l'application de l'article 95, alinéa 1, il a été possible d'accorder des aides temporaires aux travailleurs victimes de chômage partiel dans les charbonnages et de contribuer au financement des stocks de charbon pendant la période la plus aigüe de la crise charbonnière."

"Si l'expérience des douze dernières années a prouvé quelque chose, c'est que la création d'un marché commun industriel comporte la nécessité de compléter la suppression des barrières intérieures par des instruments appropriés de politique économique et sociale.

Les exigences de la politique énergétique et charbonnière notamment ont (....) fait naître la conviction qu'un complément de moyens d'action est nécessaire, conviction dont témoigne l'adoption du protocole d'accord en matière de politique énergétique.

La Haute Autorité se rend évidemment compte que les problèmes énergétiques et sidérurgiques ne sont pas comparables sans plus à ceux de l'industrie en général; mais les marchés du charbon et de l'acier, avec leurs caractéristiques oligopolistiques, les conditions de production et d'écoulement particulières dans ces secteurs si sensibles aux mouvements conjoncturels posent un ensemble de problèmes importants que l'on retrouve aussi, à des degrés divers, dans d'autres secteurs industriels.

L'évaluation des instruments de politique économique et sociale de la C.E.C.A. ne peut donc pas être entreprise du seul point de vue des secteurs relevant actuellement de celle-ci (à savoir le charbon, l'acier, le minerai et la ferraille). Dans la perspective de la fusion des Communautés, l'optique à adopter doit être celle d'une politique industrielle de la Communauté, dans laquelle la politique énergétique et sidérurgique devra s'intégrer.

Les milieux intéressés ont, dès le départ, reconnu les grandes possibilités qu'allait donner à l'industrie européenne la création du marché commun; les chefs d'entreprise y ont trouvé l'occasion d'un nouveau dynamisme; les syndicats se sont organisés pour prendre leurs responsabilités sur le plan européen. Encore faut-il que la Communauté puisse, à son tour, jouer pleinement son rôle en créant les conditions nécessaires à la modernisation et à l'expansion régulière de la production dans l'ensemble de la Communauté.

A ce propos, il faut constater que le traité de la C.E.C.A. et celui d'Euratom, tout en se limitant à certains secteurs fondamentaux, visent expressément la mise en oeuvre d'une politique industrielle comme moteur de l'expansion économique qui, seule, pourra garantir une augmentation du niveau de vie dans la Communauté."

" (....) une politique communautaire de recherche se fondant sur un budget propre n'est actuellement possible que pour le secteur nucléaire, ainsi que pour ceux du charbon et de l'acier; une telle action communautaire n'est pas prévue dans les autres secteurs industriels. C'est là évidemment une anomalie qu'il est indispensable d'éliminer par un alignement vers le haut.

Le financement par la Communauté de recherches scientifiques, techniques, économiques et sociales n'est qu'un des instruments de politique industrielle que prévoit le traité de la C.E.C.A. L'ensemble de ces instruments peut être caractérisé comme l'expression d'une politique qui vise à compléter le jeu des forces du marché par des interventions limitées sur des points clés, afin d'assurer l'accroissement et la modernisation réguliers de la production, et à corriger ce jeu des forces du marché lorsqu'il risque de créer une instabilité nuisible au développement à long terme."

"Il est à noter que les prêts octroyés par la Haute Autorité ne sont pas uniquement des crédits industriels, mais portent également sur le secteur social, à savoir la construction de logements pour les travailleurs. Après dix ans d'expérience, l'efficacité d'un tel régime sur le plan européen ne fait pas de doute."

" (....) on a constaté la valeur attachée par les auteurs du traité de Paris à la divulgation organisée de toutes les données pouvant aider les pouvoirs publics, les producteurs, les travailleurs et les utilisateurs à agir en parfaite connaissance de cause.

Le traité organise d'ailleurs d'une manière générale une collaboration systématique de l'exécutif avec les milieux intéressés. Des consultations suivies sont pratiquées tant au sein du Comité consultatif que par relations directes avec les producteurs, travailleurs, utilisateurs et négociants qui sont ainsi appelés à donner leur avis sur l'évolution du marché commun et sur l'utilisation des moyens d'action communautaires."

"Il convient (...) de retracer les expériences accumulées au sein de la C.E.C.A. avec ce qui constitue sans doute la plus originale des innovations que le traité de Paris a apportées à la politique socio-économique: l'ensemble "réadaptation - reconversion".

Là, le traité a mis l'accent sur une nécessité fondamentale de l'économie moderne: la transformation constante des structures industrielles dans la recherche d'une augmentation de la productivité et donc du bien-être des populations. En introduisant la notion de réadaptation des travailleurs, il a voulu éviter que le progrès économique de l'ensemble ne se traduise par des difficultés sociales pour certaines parties de la population ou pour certaines régions.

Les interventions, avec des fonds publics (moitié Haute Autorité, moitié gouvernements), au profit des travailleurs devant s'adapter aux transformations de structure qui accompagnent tout progrès économique sont souvent de nature à parer aux conséquences sur le plan humain de ces transformations. Selon l'ampleur de celles-ci, il peut cependant ne pas suffire de faciliter la transition du travailleur d'une occupation à telle autre, puisqu'il faut d'abord stimuler la création d'activités nouvelles qui prendront la place de l'industrie traditionnelle en régression. Egalement à cet égard, le traité de la C.E.C.A. a été innovateur: il permet en effet à la Haute Autorité de contribuer au financement de la création d'activités nouvelles, pour autant que celles-ci permettent de remplacer les travailleurs des mines ou de la sidérurgie. Il faut reconnaître qu'au départ les conditions d'octroi des aides de réadaptation et de reconversion étaient plutôt restrictives: elles visaient surtout les répercussions de l'établissement du marché commun qui devait évidemment entraîner des transformations de structure dans plusieurs régions. Mais on n'avait pas prévu qu'après la période transitoire (1953 - 1958) les secteurs du charbon et de l'acier allaient subir des effets de changements structurels dépassant de loin en ampleur les répercussions de la création d'un marché unique entre six pays. Ce phénomène s'est produit d'abord dans le secteur charbonnier, peu après la période transitoire et, récemment également, dans le secteur sidérurgique, notamment en ce qui concerne les mines de fer. Il a

conduit, en 1960, à la "petite révision" de l'article 56 qui a étendu le bénéfice de la réadaptation et de la reconversion à tous les cas où un changement profond dans les conditions d'écoulement du charbon ou de l'acier en justifie l'application. Ainsi a été créé un instrument permanent fort important de la politique communautaire.

Rarement, une formule nouvelle en politique économique et sociale a eu un tel retentissement. Le titre III de la troisième partie du traité de la C.E.E. s'en inspire; les législateurs dans d'autres pays du monde ont repris la même idée, tant en Amérique que dans des pays européens.

Ce qui caractérise les mécanismes en question, c'est l'imbrication des éléments sociaux, régionaux et économiques. En effet, il n'y a pas de politique sociale durable sans action économique efficace et tout progrès économique harmonieux suppose qu'on pare aux répercussions sociales et régionales des transformations de structure. Les indemnités d'attente, la formation professionnelle permettent aux travailleurs d'accéder à un nouveau métier; par là même, leur productivité deviendra plus élevée. La création d'activités nouvelles qui font appel aux travailleurs en provenance d'industries en régression ou en réorganisation empêche que les régions dépendant de ces industries traditionnelles ne subissent une perte de vitesse durable.

Malgré le fait (....) que, d'une manière générale, le traité de la C.E.C.A. ne fait pas une place assez large à la politique régionale, la réadaptation et la reconversion ont permis, à la Haute Autorité d'apporter une contribution notable à la solution de certains problèmes régionaux. Cette action peut et doit encore être intensifiée par une coopération toujours plus poussée avec les instances régionales ou nationales, tant sur le plan des études de structure que sur celui des opérations. On constate d'ailleurs que le nombre des dossiers de reconversion en instance à la C.E.C.A. s'accroît régulièrement.

Pour l'essentiel, la Haute Autorité estime en tout cas que l'expérience faite avec la réadaptation et la reconversion depuis

dix ans ne peut conduire qu'à une seule conclusion: leur maintien, voire leur extension, dans le cadre d'une politique industrielle efficace, lors de la fusion des Communautés.

Il est évident qu'une politique active de réadaptation et de reconversion, tout comme une action communautaire en matière de recherche, n'est concevable que sur une base financière solide. Il en est de même de la politique d'aides aux investissements sous forme de prêts, ainsi que du financement de la construction de maisons ouvrières. C'est pourquoi l'autonomie financière est une des pièces maîtresses de toute la construction de la C.E.C.A.

Il paraît indispensable que, lors de l'unification des trois traités, la Communauté conserve une base semblable pour son crédit et son action, à savoir le pouvoir de se procurer elle-même les ressources nécessaires. C'est indispensable, d'une part, pour garantir les multiples obligations qui ont été contractées en dix ans au nom de la Communauté et, d'autre part, pour asseoir, de façon durable, une action économique et sociale en profondeur. La modestie du taux du prélèvement auquel on est arrivé après douze ans (le taux initial était de 0,9 % pour tomber progressivement à 0,2 %) est de nature à éliminer la crainte de voir s'ajouter une lourde fiscalité européenne aux charges fiscales nationales déjà très substantielles. En effet, l'action communautaire ne doit pas viser à se juxtaposer simplement aux politiques des gouvernements, voire à les concurrencer; sa nature doit être coordonnatrice d'une part, complémentaire de l'autre, en ce sens qu'elle ajoute à l'action des autorités nationales une dimension nouvelle conçue en fonction de l'intérêt général de la Communauté. Mais, pour pouvoir remplir son rôle ainsi conçu, il est indispensable que l'action de l'exécutif soit - dans des limites raisonnables bien entendu - véritablement autonome, tant en ce qui concerne ses pouvoirs qu'en ce qui concerne ses ressources."

Deuxième partie

PROGRAMME D'ACTION

"Les intérêts légitimes de la main-d'oeuvre touchée par la réorganisation profonde de l'industrie charbonnière et l'équilibre économique des régions affectées devront être souvegardés."

" (....) l'adaptation et la rationalisation de l'industrie charbonnière devront se poursuivre; il s'agit de prévoir les répercussions que cela pourra avoir pour certaines régions. C'est pourquoi la Haute Autorité accordera une attention spéciale aux problèmes régionaux dans le cadre des objectifs généraux "charbon", non seulement du point de vue de l'analyse et des prévisions, mais encore et surtout du point de vue des solutions à apporter à ces problèmes. Elle sera ainsi amenée à prendre les contacts nécessaires avec des experts et des représentants des régions en question."

" (....) il faudra organiser la collecte des informations (....) dans le domaine des contributions étatiques à la sécurité sociale et les modalités pratiques d'examen des différents cas qui seront soumis à la Haute Autorité . L'organisation et le développement de ces procédures d'examen seront une des tâches essentielles à accomplir par la suite."

"Les transformations structurelles intervenues depuis la création de la Communauté ont été accompagnées de vastes mouvements de la main-d'oeuvre. Dans les charbonnages, les effectifs (1) sont tombés de plus de 900 000 à 600 000 en sept ans. Dans les mines de fer, la diminution a d'abord été plus lente, mais elle s'est accentuée ces dernières années et n'a certainement pas encore touché à

(1) Fond et jour.

sa fin; les effectifs y sont aujourd'hui de 30 000 contre 51 500 fin 1957. Dans la mesure où l'économie en expansion peut absorber la main-d'œuvre rendue disponible, des mesures de réadaptation (indemnité d'attente, formation professionnelle, etc.) permettent d'amortir efficacement les chocs de telles transformations; mais là où elles conduisent à une perte de vitesse régionale, une politique positive de reconversion industrielle s'impose. Aussi, il a été fait appel dans une mesure croissante aux interventions de la C.E.C.A. à ce titre, d'abord en Belgique et en France, puis en Italie et en Allemagne; la Haute Autorité doit se préparer à une augmentation considérable du nombre de cas dans lesquels elle aura encore à intervenir.

A cet effet, elle vise à remplacer les interventions ad hoc par une politique plus systématique. Les gouvernements ont pleinement reconnu l'intérêt d'une collaboration tant dans le domaine des études que dans celui des opérations; le Comité d'experts gouvernementaux pour la reconversion assure la continuité et la coordination nécessaires à cette collaboration. Par ailleurs, la jonction est assurée avec la Commission économique européenne et la Banque européenne d'investissement par un groupe de travail commun; ainsi la Haute Autorité a-t-elle l'assurance que ses interventions hors des industries de sa compétence sont conduites en conformité avec les règles du traité de Rome.

Sur la base de l'expérience acquise, il s'agira maintenant notamment :

- de suivre systématiquement l'évolution socio-économique des bassins miniers ou sidérurgiques afin de prévoir autant que faire se peut et de susciter en temps utile les opérations de reconversion;
- de systématiser certaines décisions fondamentales pour la réussite d'une reconversion et, notamment, la localisation des zones industrielles, l'équipement de ces zones;
- d'apprécier les différents types d'organismes propres à promouvoir des opérations de reconversion;
- de mieux connaître certaines solutions utilisées pour faciliter la reconversion, par exemple, l'utilisation du bâtiment

industriel dans la politique de développement régional (bâtiments préconstruits, location ou location-vente d'usines, etc.).

Il reste à résoudre le problème de disposer pour la reconversion d'un volant de crédits suffisant à des conditions attractives tant en ce qui concerne les modalités de remboursement qu'en ce qui concerne les taux d'intérêt.

La systématisation de l'action de la Haute Autorité selon les lignes indiquées ci-dessus doit en particulier conduire à augmenter le nombre des candidats à des aides de reconversion, ce qui permettra de faire un choix entre les différentes actions possibles; il faudra promouvoir de préférence des investissements dans des activités industrielles à haute valeur ajoutée susceptibles d'assurer dans les meilleures conditions le remplacement d'ouvriers à salaires antérieurs relativement élevés. En ce faisant, une attention spéciale devra être accordée à l'implantation d'industries utilisatrices d'acier, pour que, en même temps, la sidérurgie puisse y trouver des débouchés nouveaux ou accrus.

Il va de soi que l'intensification de l'effort dans le domaine de la reconversion ne diminuera en rien l'importance des opérations de réadaptation. Au contraire, la rééducation professionnelle des travailleurs touchés par les dégagements d'effectifs dans les industries traditionnelles est, en particulier, une condition de réussite de la création d'activités nouvelles. Ici également, la Haute Autorité doit donc se préparer à une activité accrue, tout en systématisant et en perfectionnant ses méthodes d'intervention, en collaboration avec les autorités nationales."

" Parallèlement à la diversification, à l'élargissement et à l'accélération des informations concernant les salaires et les conditions de vie dans la Communauté, la Haute Autorité désire renforcer le rôle des commissions mixtes, en leur donnant comme mandat non seulement de comparer ces informations mais également de les discuter et de les confronter.

En ce qui concerne la situation professionnelle du mineur, la Haute Autorité souligne qu'un point crucial pour l'avenir de l'industrie charbonnière est de lui garantir une main-d'oeuvre hautement qualifiée et stable. C'est pourquoi il apparaît de plus en plus nécessaire de prendre une série de mesures qui inciteront les mineurs à rester ou à venir à la mine. Dans ce domaine, la Haute Autorité a pris position. Elle intensifiera maintenant son action pour amener les intéressés progressivement à des accords sur des éléments d'un statut du mineur et elle est convaincue que l'adoption par le Conseil spécial de ministres de son projet de décision concernant les aides aux charbonnages pourra faciliter de tels accords.

Dans le domaine de la formation professionnelle, eu égard aux problèmes posés par le progrès technique en général et l'automatisation en particulier, il faudra accélérer les échanges d'expériences et étudier à fond les nouvelles méthodes. Il est envisagé de mettre sur pied un groupe d'experts hautement qualifiés pour conseiller la Haute Autorité dans le domaine des conséquences sociales du progrès technique et de l'automatisation.

Quant à la structure de l'emploi, celui-ci subit des changements profonds qu'il faudra analyser de façon permanente, avec une référence particulière aux travailleurs âgés de plus de 40 ans. Les modifications dans la structure de la main-d'oeuvre montrent un glissement des travailleurs manuels vers les non manuels. Dans ce domaine, la Haute Autorité devra rassembler des informations sur les conditions de vie et de travail de ces catégories et entreprendre de nouvelles études en vue de déterminer et de délimiter les problèmes que provoque ce déplacement.

L'installation des industries sidérurgiques le long des côtes crée toute une série de problèmes de caractère économique, technique et surtout social. La Haute Autorité entreprendra une étude d'ensemble tendant à obtenir, au bénéfice de tous les intéressés, une connaissance exacte de ces problèmes et de leurs implications pour la main-d'oeuvre.

Les travailleurs migrants étant très nombreux dans les industries de la C.E.C.A., la Haute Autorité entreprendra une étude sur les problèmes que posent le recrutement et les conditions

d'emploi des travailleurs migrants, ainsi que sur les services sociaux en faveur de cette catégorie de travailleurs. Cette dernière étude devra permettre de dégager des propositions quant à une meilleure organisation de ces services sociaux.

En ce qui concerne la sécurité du travail, il convient de rappeler que la sécurité dans les charbonnages est traitée par l'Organe permanent pour la sécurité dans les mines d'une part et, dans le domaine de compétence propre de la C.E.C.A., par les services de la Haute Autorité, d'autre part.

La demande de la Haute Autorité d'étendre les compétences de l'Organe permanent aux mines de fer et à l'hygiène du travail est toujours en instance devant le Conseil spécial de ministres.

Pour la sidérurgie, la Haute Autorité vient d'accepter le principe de la création d'une commission générale pour la sécurité en sidérurgie. Il faudra que cette commission puisse commencer son activité le plus rapidement possible.

Il y aura encore lieu, dans le domaine de la sécurité, d'étendre les programmes de recherche et les études, de même que d'intensifier les échanges d'expériences.

En ce qui concerne la médecine du travail, il faudra prévoir le lancement de nouveaux programmes de recherche, notamment dans le domaine des maladies et des états dus aux dangers des professions et aux contraintes psycho-physiologiques en rapport avec le progrès technique. Il faudra également développer d'une façon dynamique, auprès de tous les intéressés (médecins, ingénieurs, travailleurs), la diffusion des connaissances acquises grâce aux programmes de recherches déjà venus à terme.

En ce qui concerne finalement la construction de maisons ouvrières, les dernières enquêtes confirment l'insuffisance de logements sociaux. Dans ce domaine, la Haute Autorité poursuivra son action par le lancement prochain d'un sixième programme de financement."