

Bruxelles, le 2 novembre 1972

Le ConseilR/2328 (SOC 236)  
(AG 161)N O T E

Objet : Initiative allemande pour des mesures en vue de la réalisation d'une politique européenne dans le domaine social et dans celui de la société

Propositions du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne lors de la Conférence au Sommet de Paris

A. Perspective communautaire

La Communauté européenne a pu réaliser des progrès considérables : le développement intérieur a été activé. L'union économique et monétaire est en voie de se former. La base économique et politique de la Communauté européenne sera renforcée par l'adhésion de trois nouveaux membres.

Le groupement des Etats membres a sensiblement contribué au progrès dans nos pays. En décidant de créer une union économique et monétaire dans le courant de dix années, la Communauté cherche à créer, au-delà de l'abaissement des frontières entre nos pays, un espace formant économiquement une unité. Pour réaliser l'objectif d'une communauté de stabilité et de croissance, la Communauté doit prendre, de plus en plus, des mesures dans le domaine de la conjoncture, du budget, des finances et du crédit, de la monnaie, des impôts, du marché des capitaux, du développement structurel et régional.

L'intégration sociale doit être mise au même rang que l'intégration économique si l'on veut parvenir à une union économique et monétaire durable et assurer son épanouissement dynamique. Notre tâche doit être d'harmoniser les objectifs sociaux des Etats membres afin que notre population participe plus équitablement à la croissance et à la prospérité de la Communauté.

Le progrès social ne doit pas être qu'un simple complément de la croissance économique, mais une ligne directrice propre de notre action.

Un tel objectif est propre à donner un profil à la Communauté sur le plan des politiques économiques et de la société, à donner des impulsions de progrès au développement social et à approfondir chez les citoyens la sympathie pour l'intégration :

1. Sur le plan économique :

Des développements erronés seront évités dans la réalisation de l'union économique et monétaire si l'on introduit la dimension sociale ;

2. Sur le plan de la politique pour la société

La Communauté s'assignera pour tâche de mettre plus en avant les données sociales et les développements résultant de ses politiques, et de les harmoniser dans le cadre européen ;

3. Sur le plan politique général :

Une perspective européenne de la politique sociale et de la politique pour la société sera élaborée progressivement, qui renforcera l'intégration du citoyen dans la Communauté et conférera à cette dernière une qualité et un attrait politiques particuliers.

B. Procédure

En vue de réaliser cette perspective, le Gouvernement fédéral propose qu'à la Conférence au sommet, les Chefs d'Etat et de Gouvernement chargent les institutions de la Communauté de concrétiser des objectifs et de suggérer des mesures permettant, parallèlement au développement de l'union économique et monétaire, de promouvoir les travaux dans le domaine social et dans celui de la société.

C. Propositions allemandes

I. Travail

1. Marché du travail

a) Le Gouvernement fédéral propose :

Pour compléter la libre circulation des salariés garantie déjà par le droit communautaire, la Communauté devrait développer peu à peu une politique coordonnée sur le plan du marché du travail.

Pour cela, il faudrait entreprendre et organiser avec intensité dans le cadre communautaire une coopération constante entre les administrations nationales du travail. Le premier pas dans la voie de cette coopération est de créer un centre de renseignements sur la situation du marché du travail et ses tendances de développement dans la Communauté. Il conviendrait d'élaborer rapidement des objectifs communs qui serviraient, de façon appropriée, d'accompagnement social aux effets résultant, pour les

salariés, des changements structurels. Ces objectifs devraient être énergiquement soutenus par le Fonds social européen ; il faudrait faire appel à toutes les possibilités de ce dernier.

b) Exposé des motifs :

Le droit de libre circulation des salariés dans la Communauté n'est réalisable, à la longue, que grâce à une politique coordonnée du marché du travail et à une protection sociale. Le développement progressif d'une politique coordonnée sur le marché du travail est avant tout nécessaire dans le contexte d'une orientation commune dans le domaine de la politique économique à court terme, au fur et à mesure que se réalise l'union économique et monétaire. Les Etats membres doivent de plus en plus se concerter sur une attitude commune dans leur politique sur le marché du travail, également vis-à-vis des pays tiers. Au-delà de l'aspect général, la transformation des structures et ses incidences sur la situation de l'emploi dans la Communauté nécessiteront de plus en plus une action concertée. Ce processus est rendu particulièrement nécessaire par l'interpénétration économique croissante et les progrès de l'union économique et monétaire.

Dans la solution des problèmes intéressant le marché du travail, il faut consacrer une attention particulière à certains groupes de population, tels que les travailleurs âgés, les adolescents, les réhabilités ainsi que les problèmes spéciaux que soulèvent les salariées. A ces points de vue, il sera également indispensable d'établir à l'échelon communautaire une base statistique éloquente, tenant compte des tâches à remplir.

2. Organisation des conditions de travail en vue de réaliser des progrès dans le domaine social

a) Le Gouvernement fédéral propose :

Il faudrait chercher à organiser peu à peu les con-

ditions de travail dans la Communauté en vue de réaliser des progrès sur le plan social et à élaborer une politique coordonnée sur le plan de la protection du travail. En vue de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que pour la protection préventive sur le plan de l'hygiène du travail, il conviendrait d'intensifier les échanges d'expériences dans la Communauté et d'élaborer des normes minima communes qui serviraient de base.

Dans ce but, il faudrait avoir particulièrement recours aux conseils et aux suggestions des organisations de salariés. Les représentants des salariés devraient approfondir et élargir leur patrimoine d'expériences par des échanges intensifs d'idées entre organisations aussi bien que par des stages dans différentes entreprises d'autres Etats membres, ce qui leur permettrait de formuler des propositions bien fondées.

b) Exposé des motifs

La libre circulation de droit des salariés doit devenir une libre circulation sociale de fait grâce à un aménagement social des conditions de travail et de vie dans les entreprises et les usines. C'est le seul moyen d'éviter, dans le processus d'intégration sociale, des distorsions économiques (avantages ou désavantages de concurrence) aussi bien que des tensions sociales (mouvements unilatéraux de migration).

3. Participation des salariés à l'élaboration d'une conception et aux décisions dans les entreprises et les usines

a) Le Gouvernement fédéral propose :

Il faudrait réaliser à l'échelon communautaire une participation efficace des salariés à l'élaboration d'une conception et aux décisions dans les entreprises et les usines.

b) Exposé des motifs :

Le sort économique et social des salariés est essentiellement marqué par les décisions prises dans le processus économique à l'échelon des entreprises et des usines. Dans ces décisions et leurs effets sur les lieux de travail, l'emploi et les revenus, se reflètent les processus d'adaptation conjoncturelle et structurelle de la vie économique aussi bien que les problèmes résultant de la transformation de la Communauté en un tout économique et social. La stabilité des conditions sociales dans la Communauté dépendra d'une manière décisive de la façon dont ces questions seront résolues.

La participation des salariés à l'élaboration d'une conception et aux décisions dans les entreprises et les usines est propre à donner des impulsions importantes et des orientations à l'intégration sociale et, de ce fait, à conférer à la sécurité sociale des travailleurs, précisément dans cette phase d'intégration économique, le rang qu'ils désirent et qui est objectivement nécessaire. Par là, une participation aux décisions constitue un élément essentiel pour l'établissement de relations sociales stables dans la Communauté.

Les fusions transfrontalières d'entreprises ainsi que les interpénétrations multinationales d'entreprises au sein de la Communauté ont des conséquences profondes sur les intérêts économiques et sociaux des salariés. Aussi est-il particulièrement important, dans bien des cas, d'élargir le spectre de décision des entreprises, au-delà des points de vue économiques, en y ajoutant les conséquences sociales des décisions à prendre par la participation des salariés à l'élaboration d'une conception et aux décisions dans les entreprises et les usines.

Il faut avant tout une réglementation satisfaisante qui garantisse la participation des salariés à l'élaboration

d'une conception dans la future Société européenne et lors de la fusion d'entreprises de droit national.

4. Examen des conditions-cadre à l'échelon européen pour des conventions collectives

a) Le Gouvernement fédérale propose :

Le développement d'une perspective communautaire pour la politique dans le domaine social et dans celui de la société doit aussi s'étendre à la question de savoir si et de quelle manière il est possible de créer peu à peu les conditions-cadre européennes des conventions collectives. Les études devront être entreprises en étroite coopération avec les organisations d'employeurs et de salariés des Etats membres. Les travaux devraient être envisagés en rapport étroit avec la création de sociétés européennes.

b) Exposé des motifs

Il devient d'autant plus urgent de créer à l'échelon européen des conditions-cadre à des conventions collectives, au fur et à mesure que progresse l'intégration économique et que les interpénétrations transfrontalières d'entreprises augmentent. On peut en dire autant des entreprises multinationales travaillant dans la Communauté.

Il devient plus important de régler dans le cadre européen les conditions de travail entre les partenaires sociaux autonomes pour ne pas faire naître de disparités entre le développement dans le domaine des entreprises et dans le droit des conventions collectives.

II. Développement et réalisation de grandes lignes communautaire pour la sécurité sociale

1. Principes fondamentaux communautaires de la sécurité sociale

a) Le Gouvernement fédéral propose :

Il faudrait élaborer un catalogue de principes fondamentaux en matière sociale qui servirait de base au développement communautaire et au rapprochement progressif des politiques sociales des Etats membres.

Le Gouvernement fédéral suggère de développer énergiquement les méthodes et les instruments de planification sociale européenne. Le budget social européen doit progresser activement. Il devrait servir de plus en plus d'instrument pour harmoniser les politiques sociales des Etats membres et contenir un rapport sur les progrès réalisés à chaque étape dans la mise en oeuvre de la perspective communautaire.

Les principes à élaborer ici doivent, à partir de la sécurité des bases de vie, comprendre les éléments sociaux fondamentaux (p. ex. maladie, invalidité, vieillesse, chômage) et indiquer en même temps des procédures appropriées en vue de leur réalisation progressive. L'objectif plus lointain devrait être, par une adaptation régulière et dynamisée des prestations sociales, d'orienter le niveau de ces prestations dans chaque Etat membre en fonction de la croissance de son pouvoir économique.

b) Exposé des motifs

Les progrès de l'intégration économique réclament que les systèmes de sécurité sociale soient ouverts



à tous les citoyens de la Communauté. Il ne doit pas exister d'îlots sans protection ; la Communauté doit être à la fois une zone de stabilité sociale et de sécurité sociale pour les hommes qui y vivent. C'est seulement ainsi que se développera une solidarité européenne permettant et garantissant une intégration dynamique.

La perspective des principes fondamentaux communautaires de sécurité sociale ne signifie pas nécessairement que les systèmes de prestation sociales doivent aussi être uniformisés sur le plan institutionnel ; elle doit plutôt garantir que les niveaux de protection sociale des habitants des pays de la Communauté soient rapprochés les uns des autres dans la voie du progrès.

## 2. Grandes lignes communautaires de la politique des structures sociales

### a) Le Gouvernement fédéral propose :

Dans le domaine de la politique des structures sociales, il faudrait entreprendre et réaliser des mesures concrètes. Il considère comme particulièrement important et prometteur d'élaborer une perspective communautaire dans le domaine de la formation professionnelle et de la formation des adultes. Cela doit permettre de poser les bases d'une égalité croissante des chances pour les salariés dans le cadre européen, de créer les conditions permettant de résoudre les problèmes d'adaptation socio-économiques (transformation structurelle et sociale) et de donner une impulsion répondant au progrès social à la libre circulation de fait des salariés.

### b) Exposé des motifs :

La formation, la profession et le travail déterminent d'une manière essentielle le destin économique et social de l'homme. Une politique communautaire orientée vers le plein emploi devra donc créer aussi les conditions in-

stitutionnelles nécessaires afin qu'au développement qualitatif et à la libre circulation sur le plan du capital répondent, au même rang, ceux du travail. Il faudrait réduire les entraves à la mobilité qui résultent des différences dans les dispositions nationales de l'enseignement et dans les institutions de promotion dont les compétences varient tant par le contenu que dans les objectifs. Un développement et une évolution du progrès social dans la Communauté ne seront possibles que si les données réelles correspondent de plus en plus à la libre circulation de droit.

### III. Politique économique et politique de la société

#### 1. Politique régionale et structurelle

##### a) Le Gouvernement fédéral propose :

Les graves déséquilibres régionaux dans la Communauté devraient être éliminés à l'aide d'une politique régionale communautaire efficace. A cet effet, il faudrait avoir recours à des instruments communautaires efficaces qui serviraient non pas à maintenir, mais à adapter les structures. Ces tâches de politique régionale devraient être envisagées en rapport étroit avec les efforts communautaires dans des domaines avoisinants. Il faudrait créer un fonds régional européen qui, au début de la deuxième phase de l'union économique et monétaire, serait alimenté au moyen des ressources propres de la Communauté.

##### b) Exposé des motifs :

L'élimination des grandes différences qui existent dans l'emploi entre les Etats membres est la condition

du développement harmonieux dans la voie de l'union économique et monétaire. Ces déséquilibres hypothèquent l'égalité des chances, entravent la qualité de la vie pour les intéressés, compromettent le plein emploi et renferment nécessairement, de ce fait, le risque de tensions sociales.

En outre, ils contrecarrent les efforts accomplis afin de faire de l'union économique et monétaire une véritable communauté de stabilité. Bien souvent, des Etats en proie à d'importants problèmes de développement régional doivent, pour éliminer les disparités, recourir à des mesures qui s'opposent aux objectifs communautaires sur le plan de la conjoncture et de la politique monétaire. Il est donc nécessaire, à l'avenir, de ne plus concentrer la main-d'oeuvre et le capital seulement dans les centres de croissance déjà existants, mais d'orienter le capital précisément vers les régions à moindre industrialisation. Les réserves de main-d'oeuvre doivent être activées là où elles se trouvent.

Ici, la Communauté doit veiller à ne pas conserver des structures désuètes. Cela signifie qu'il faut promouvoir encore plus systématiquement que dans le passé les modifications structurelles dans le domaine agricole. C'est seulement ainsi qu'il sera possible de résoudre à long terme le problème de l'agriculture et d'employer plus rationnellement des fonds de la Communauté. Toute conservation, tout maintien des structures contre les tendances de développement économique et social sont onéreux et condamnés tôt ou tard à l'échec. L'élimination des déséquilibres est donc un appel lancé à la solidarité pratique de la Communauté.

2. Etablissement d'une protection européenne efficace de l'environnement et amélioration de la qualité de la vie

a) Le Gouvernement fédéral propose :

La Communauté devrait prévoir sans délai une politique de l'environnement clairement définie. Les mesures de pro-

tection de l'environnement ne devraient pas être envisagées et réalisées plus longtemps de manière isolée, mais être coordonnées sur la base d'une conception d'ensemble orientée à long terme. Cette conception devrait en même temps influencer et aménager le développement futur sur le plan économique, technique et social dans la Communauté et, par là, contribuer de façon décisive à améliorer la qualité de la vie dans la sphère européenne. Avec d'autres organisations internationales travaillant dans le domaine de la protection de l'environnement, il faudrait plus fortement coopérer et viser à une division et à une délimitation judicieuses des tâches pour éviter un double emploi.

En vue d'éliminer et de prévenir des dommages en matière d'environnement, il conviendrait d'implanter expressément le principe de causalité comme maxime fondamentale d'une politique européenne de l'environnement. Cela signifie qu'en principe, les frais des dommages pour l'environnement devraient être imputés aux produits ou aux services qui en sont la cause. Une telle maxime viendrait s'insérer dans le planning des entreprises et ferait que leurs décisions tiendraient plus largement compte des effets réels ou potentiels produits sur l'environnement. Cette maxime répond pleinement aux principes de l'économie de marché.

Il faudrait s'attaquer par priorité aux mesures visant à réduire la pollution de l'air, notamment par les gaz d'échappement des automobiles, et à réduire la pollution des fleuves et des côtes maritimes.

De plus, le Gouvernement fédéral est d'avis qu'il conviendrait d'intensifier énergiquement les efforts en vue d'élaborer des dispositions communautaires sur la qualité des produits pharmaceutiques et alimentaires pour assurer aussi, dans ces domaines, une protection sanitaires efficace des consommateurs.

b) Exposé des motifs :

Garantir à l'homme un environnement tel qu'il est nécessaire à sa santé et à une existence digne de lui constitue l'un des problèmes cruciaux de notre temps. Le voisinage géographique très rapproché des Etats européens ainsi que les étroites interpénétrations des structures économiques et sociales donnent un caractère de plus en plus urgent à une politique communautaire de l'environnement. Dans une communauté d'Etats fortement industrialisés telle que la Communauté européenne, dont les conditions sont largement analogues à celles d'un marché intérieur, des réglementations nationales divergentes dans la protection de l'environnement peuvent conduire à des perturbations économiques. Il faut donc d'urgence des réglementations uniformes pour empêcher des distorsions de concurrence ou des entraves aux échanges.

Cependant, une politique européenne de l'environnement ne peut être déterminée seulement par des points de vue économiques, mais doit tenir largement compte des intérêts de la société et des nécessités de la politique sociale. Les aspects qualitatifs d'un environnement digne de l'homme ne doivent pas être relégués au second plan par rapport aux points de vue purement quantitatifs d'une croissance économique.

IV. Amélioration des institutions

a) Le Gouvernement fédéral propose :

Le Comité économique et social devrait bénéficier d'un "droit d'examen autonome" ("Selbstbefassungsrecht"). Le Comité permanent de l'Emploi doit, par delà le rayon d'action assumé jusqu'ici par lui, devenir de plus en plus,

conformément à la décision le créant, le lieu du dialogue, de la concertation et de la consultation entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux pour toutes les questions intéressant la société dans le cadre communautaire.

b) Exposé des motifs :

Le passage de la Communauté à l'union économique et monétaire et à une intégration du point de vue social et de la société nécessite une intervention croissante des intéressés directs. On peut en attendre des impulsions essentielles pour le développement futur en matière de politique sociale et de politique de la société. Cette intervention garantit que les objectifs et les mesures de politique sociale visés ne négligent pas les véritables nécessités. De ce fait, le citoyen contribue aux décisions prises avec l'aide des partenaires sociaux.

Pour cela, il est nécessaire que le Comité économique et social puisse sans mandat spécial se prononcer sur toutes les questions de politique économique et de politique de la société.

Au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique et monétaire, il est avant tout nécessaire d'activer le Comité permanent de l'emploi. Vu que les partenaires sociaux aussi bien que les institutions communautaires y sont représentés, il constitue un forum approprié pour les questions de politique sociale et de politique de la société.