

Rapport des syndicalistes de la CECA sur la réadaptation et le réemploi de la main-d'oeuvre (1956)

Légende: En 1956, une délégation de syndicalistes en provenance des six États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) se rend aux États-Unis pour une première mission d'étude sur la réadaptation et sur le réemploi de la main-d'oeuvre frappée par le chômage.

Source: Réadaptation et réemploi de la main-d'oeuvre, Rapport de la mission aux États-Unis des syndicalistes de la Communauté. Luxembourg: Communauté européenne du charbon et de l'acier, 1956. p. 105-113.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_des_syndicalistes_de_la_ceca_sur_la_readaptation_et_le_reemploi_de_la_main_d_oeuvre_1956-fr-e5279907-2b58-4648-b789-dedd3896b7d9.html

Date de dernière mise à jour: 21/01/2015

Rapport de la mission aux Etats-Unis des syndicalistes de la Communauté - Réadaptation et réemploi de la main-d'œuvre

[...]

Conclusions

Nous n'étions pas allés aux Etats-Unis pour y trouver des recettes nous permettant de résoudre nos problèmes. Nous sommes allés observer ce qui s'y fait pour être en mesure de tirer les enseignements fondamentaux d'une expérience.

Avant de nous tourner vers l'Europe, nous allons d'abord schématiser ces enseignements fondamentaux.

§1 — Les enseignements fondamentaux de l'expérience américaine

Les rapports de la réadaptation et du plein emploi

1 — *Les problèmes de réadaptation ont été jusqu'ici relégués au deuxième plan aux Etats-Unis.*

Désormais, pourtant, ils attirent plus directement l'attention, en particulier celle des syndicats. Après avoir reçu des solutions empiriques qui n'étaient pas toujours efficaces, ils ont provoqué la mise sur pied d'un programme systématique de la part du Congress of Industrial Organization (C.I.O.).

2 — *Les problèmes de réadaptation étaient masqués jusqu'à ces derniers temps par les problèmes de rétablissement du plein emploi considérés globalement.*

Désormais, leur traitement direct (essentiellement dans les secteurs ou les régions déprimés), devient une partie spéciale du programme de plein emploi.

3 — *Les solutions aux problèmes de réadaptation, et aux problèmes de plein emploi sont complémentaires.*

Les solutions de réadaptation doivent compléter et assurer l'efficacité de la politique de plein emploi.

Les solutions de plein emploi sont le cadre indispensable des solutions de réadaptation.

Le principe de la solution aux problèmes de réadaptation et de plein emploi

4 — *Les solutions aux problèmes de réadaptation s'inscrivent dans le cadre des solutions aux problèmes de plein emploi en s'inspirant du même principe et en utilisant le cadre du système bâti conformément aux exigences d'une politique de plein emploi.*

5 — *Le principe sur lequel repose la politique de plein emploi et désormais de la réadaptation aux Etats-Unis est le principe de demande.*

Il s'exprime ainsi :

- a) *Il faut organiser l'ensemble du système économique de façon que toutes les possibilités techniques de la production soient utilisées à plein.*
- b) *Le plein emploi est, en effet, non seulement la pleine occupation de la main-d'œuvre, mais aussi la pleine utilisation des possibilités techniques.*
- c) *Ensemble, la pleine utilisation des possibilités techniques et la pleine utilisation de la main-d'œuvre établissent le meilleur emploi technique des possibilités de production.*
- d) *Pour que ce meilleur emploi technique soit possible, pour qu'il soit souhaitable et réalisable dans une économie dont la cellule est l'entreprise, il faut que ce meilleur emploi technique soit le meilleur emploi*

économique possible.

- e) Le meilleur emploi technique est le meilleur emploi économique, si :
- i) *La demande est capable d'absorber l'offre* faite grâce à ce meilleur emploi technique. C'est-à-dire en particulier si les salaires sont suffisamment élevés pour fournir à la main-d'œuvre un pouvoir d'achat en rapport avec les besoins dont la satisfaction constitue le débouché des biens produits ou que l'on est susceptible de produire.
 - ii) *La concurrence joue sur le marché*, pour obliger les entreprises à s'adapter aux besoins de l'ensemble de l'économie.
 - iii) *Les pouvoirs publics*, qui sont responsables de la concurrence, favorisent son établissement, surveillent son fonctionnement et la corrigent dans ses travers
 - par une politique de prévision et d'information,
 - par une politique de réadaptation,
 - par une politique de conjoncture.
 - iv) *Les entreprises*, qui sont responsables du progrès technique, prennent en considération à la fois les coûts techniques, les coûts économiques et les coûts sociaux du progrès technique.

6 — *Quand ces conditions sont réalisées*, c'est-à-dire quand le plein emploi est obtenu, c'est-à-dire quand le plein emploi technique et économique sont réalisés ensemble, le résultat obtenu s'appelle: Haute Productivité.

La «Haute Productivité» est le résultat obtenu par le système considéré dans son ensemble, c'est-à-dire lorsque toutes les conditions sont remplies.

On a dit que la *Haute Productivité* était la condition du Haut Niveau de vie américain. D'où l'on déduit que pour avoir le Haut Niveau de vie américain il faut d'abord obtenir une Haute Productivité. C'est une grave erreur. *La vérité c'est que l'un ne va pas sans l'autre*. Un pouvoir d'achat élevé est la condition de la pleine utilisation des facteurs de la production au niveau de productivité technique le plus élevé, et inversement un haut niveau de productivité technique est indispensable à la satisfaction du pouvoir d'achat élevé.

7 — *On s'est plu à dire que «la Haute Productivité américaine est un état d'esprit».*

C'est une *grave déformation*:

- Elle est effectivement un «état d'Esprit» dans la mesure où l'on entend par là qu'elle suppose que tous, employeurs, ouvriers, pouvoirs publics ont compris les exigences du système de demande et s'y conforment:
- en faisant en sorte que l'entreprise représente une véritable équipe où l'on joue ensemble le même jeu de la concurrence;
- en faisant en sorte que chacun, quel que soit le poste qu'il occupe dans l'entreprise, dans le système économique, se sente dépositaire d'une responsabilité collective au service de l'intérêt de tous.
- Mais le mérite de la Haute Productivité revient de ce fait au système lui-même qui par son organisation, assure la continuité et l'efficacité de cette adhésion aux principes que constitue cet «état d'esprit».

Les conditions d'une solution aux problèmes de réadaptation et de plein emploi

8 — *Le système économique doit être organisé pour répondre aux exigences du système de demande.*

C'est l'organisation du système dans ce sens qui permet d'obtenir le plein emploi efficace à la fois économique et technique et, de ce fait, la Haute Productivité et le Haut Niveau de Vie.

9 — *L'organisation du système conformément aux exigences du principe de demande suppose:*

- a) Que les pouvoirs publics établissent des structures à l'intérieur desquelles le jeu de la concurrence n'est pas faussé.
- b) Que les pouvoirs publics se préoccupent en permanence de l'adaptation effective du système aux

exigences du principe de demande, pour assurer une organisation conforme dans toutes les régions et dans tous les secteurs.

- c) Que la main-d'œuvre soit organisée à tous les échelons de l'activité économique,
- i) pour que ses conditions de travail, ses salaires et ses conditions de vie ne soient pas pris comme un élément sur lequel porte la concurrence;
 - ii) pour qu'au contraire ces conditions de travail, ces salaires et ces conditions de vie soient un facteur déterminant de la mise en œuvre du principe de demande: ce sont les conditions de vie et de travail, les salaires des consommateurs à qui s'adresse la production;
 - iii) pour que soient établies au sein de l'entreprise les conditions d'une collaboration confiante et efficace entre la main-d'œuvre et les employeurs pour la meilleure réalisation de leur but commun;
 - iv) pour qu'elle soit en mesure d'assumer sa part de responsabilité collective et participer avec les pouvoirs publics et les entreprises à l'établissement de ce qui est bon pour la collectivité.
- d) Que les employeurs organisent leur entreprise :
- i) en considérant leurs employés comme des consommateurs nécessaires à la production, en leur donnant donc le pouvoir d'achat nécessaire ;
 - ii) en établissant une collaboration confiante, sans secrets avec sa main-d'œuvre ;
 - iii) en mettant tout en œuvre pour utiliser au maximum les possibilités de la technique et les possibilités de la science.

Le grand marché

10 — a) *Le système ainsi organisé constitue un «grand marché»* si ensemble le pouvoir d'achat des consommateurs et le nombre des consommateurs sont capables d'assurer le minimum de débouchés indispensable pour que les techniques de production soient valablement utilisées.

Les données de la technique moderne sont telles que ce minimum de débouchés est élevé.

- b) Un marché géographiquement restreint ne peut pas assurer ce minimum.
- c) Mais de même un marché géographiquement étendu ne suffit pas pour qu'existe un «grand marché». Il faut que le pouvoir d'achat soit suffisamment élevé.
- d) Lorsqu'existe un marché géographiquement étendu, l'existence du «grand marché» dépend alors de l'existence d'un pouvoir d'achat élevé.
- e) Lorsqu'existe un marché géographiquement étendu,

lorsque l'entreprise est la cellule économique de base

lorsque les possibilités de la technique ne sont pas pleinement utilisées;

lorsque le niveau de vie de la population est insuffisant, globalement ou dans des régions ou dans des secteurs,

on tourne le dos aux solutions et donc à ce «grand marché» si:

- on prétend accroître ce niveau de vie par un effort uniquement technique, sans création du débouché nécessaire et en particulier sans augmentation des salaires ;
- on prétend accroître ce niveau de vie en faisant dépendre l'augmentation des salaires du résultat du seul effort technique ;
- on prétend accroître ce niveau de vie sans effort technique ;
- on n'organise pas dans l'entreprise et autour de l'entreprise un véritable système de demande.

Il est bien certain que ces principes fondamentaux du système américain ne sont pas parfaitement mis en œuvre aux Etats-Unis. Tout au moins, constituent-ils la base du comportement et de l'organisation du système.

Tournons-nous maintenant vers l'Europe et examinons dans un paragraphe deuxième la réadaptation et le plein emploi en Europe, à la lumière de l'expérience américaine telle que nous l'avons décrite tout au long de ce rapport, et dont nous venons de résumer les principes généraux.

§2 — Réadaptation et plein emploi en Europe à la lumière de l'expérience américaine

Marché commun du charbon et de l'acier et «grand marché»

— Le Traité instituant la C.E.C.A. tend à organiser une politique systématique de réadaptation et de réemploi de la main-d'œuvre, dans le cadre d'une contribution à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres.

— De ce fait, le Traité tend à placer la C.E.C.A. dans le cadre de principes semblables à ceux que l'on peut dégager de l'expérience américaine.

— Toutefois, deux limitations importantes existent:

- d'une part il s'agit seulement de charbon et d'acier,

- d'autre part il s'agit seulement d'une contribution à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie.

— Il apparaît ainsi que la C.E.C.A. qui ne permet pas l'organisation d'un système économique de demande complet, ne permet pas, par conséquent, d'atteindre pleinement les buts d'une politique de plein emploi et de réadaptation.

— Même si les Gouvernements de chaque pays membre adoptent une politique identique de plein emploi et de réadaptation, cela est insuffisant pour que soit effectivement constitué un véritable système de demande. Il faut une organisation commune et des Institutions communes qui assurent rétablissement et le fonctionnement homogène du système.

— Ainsi un marché commun général placé sous la responsabilité d'Institutions communes est nécessaire pour que soient efficacement exploitées toutes les possibilités techniques, économiques et sociales qu'offre un «grand marché» pour tous les participants.

Marché commun du charbon et de l'acier, plein emploi et réadaptation

Dans le cadre restreint du charbon et de l'acier, l'expérience montre que les dispositions du Traité et de la Convention relative aux dispositions transitoires

— sont trop limitatives,

— ne sont pas, de plus, suffisamment utilisées.

1) L'Article 56 et le §23 sont trop limitatifs

Les formes d'aide à la réadaptation et au réemploi de la main-d'œuvre que prévoient l'article 56 et le §23 sont sensiblement identiques aux formes d'aide qui se sont empiriquement dégagées aux Etats-Unis.

Mais la systématisation de la réadaptation et du réemploi de la main-d'œuvre à laquelle procèdent le Traité et la Convention est obtenue au prix d'une grave limitation des cas d'application.

Le système était jusqu'ici empirique aux Etats-Unis, mais il était en même temps très large: il n'y a pas de cas prévus de réadaptation, mais tous les cas peuvent provoquer une aide.

Le système de la C.E.C.A. détermine des cas d'application très insuffisants: ainsi le §23 qui est le plus large ne joue que pendant la période de transition.

L'article 56 qui est le droit commun prévoit une aide seulement 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'œuvre.

De même, la Haute Autorité ne peut être saisie directement par les entreprises ou la main-d'œuvre intéressées à la réadaptation; il faut que la demande émane du Gouvernement du pays intéressé.

Il y a là des limitations incompatibles avec une véritable politique de réadaptation et de plein emploi. Elles

laissent en fait la plupart des cas pratiques à la charge de l'entreprise, c'est-à-dire en définitive de la main-d'œuvre.

Le Traité pouvant être révisé après la fin de la période transitoire, cette limitation des cas d'application devrait être supprimée afin que tous les cas de réadaptation puissent être couverts par le Traité.

2) *Telles qu'elles sont, les dispositions du Traité sont insuffisamment utilisées*

a) Les dispositions de l'Article 56 et du §23 doivent être appliquées en liaison avec les dispositions des articles 2, 3, 4 et 5 du Traité, c'est-à-dire les dispositions fondamentales qui tracent à la Communauté ses buts et ses moyens.

Autrement dit, la politique de réadaptation et de réemploi de la main-d'œuvre doit être menée dans le cadre d'une politique de plein emploi.

Or l'expérience a montré que la plupart du temps l'Article 56 et le §23 sont utilisés indépendamment d'une véritable politique de plein emploi, et que l'aide qu'ils permettent constitue en fait davantage un fonds supplémentaire de chômage qu'une aide véritable à la réadaptation et au réemploi.

b) Même si elle ne peut que contribuer à l'expansion économique, au plein emploi et au relèvement du niveau de vie, la Haute Autorité doit au moins s'efforcer à cette contribution.

Sans doute, son action économique est-elle une contribution indirecte à la solution des problèmes sociaux.

Mais une contribution directe est nécessaire et possible.

En effet, pour cette action directe, la Haute Autorité dispose, à travers les articles généraux (2, 3, 4 et 5) des possibilités que lui donnent les autres articles particuliers du Traité.

Ainsi par exemple aux termes de l'article 46-5, la Haute Autorité peut rassembler les informations nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre des industries dont elle a la charge, et des risques qui menacent ces conditions de vie. Grâce à ces dispositions, la Haute Autorité peut rendre publiques les nécessités d'une politique tendant à réaliser les objectifs généraux du Traité, et particulièrement le plein emploi et l'élévation du niveau de vie. Elle peut, par les informations qu'elle recueille et qu'elle publie, jouer ce rôle de coordinateur des politiques de plein emploi et de réadaptation dont l'économie américaine elle-même ressent le besoin.

L'article 86 du Traité prévoit que les Etats membres s'engagent à prendre toutes mesures générales et particulières propres à assurer l'exécution des obligations résultant des décisions et recommandations des Institutions de la Communauté, et à faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Les dispositions de cet article donnent dès lors à la Haute Autorité *le pouvoir de mettre publiquement les Gouvernements en face de leurs responsabilités*.

L'organisation de la réadaptation dans le cadre de la C.E.C.A.

Le système américain a besoin d'une centralisation, et d'une autorité qui assure cette centralisation; par contre, il présente les ramifications suffisantes pour que la politique de plein emploi et la politique de réadaptation puissent être adaptées aux conditions locales.

Dans la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, l'autorité centrale existe, même si ses pouvoirs sont insuffisants ; par contre, les ramifications n'existent pas.

Or, les problèmes de mobilité de la main-d'œuvre, de réemploi, de réadaptation, de création d'activités nouvelles ne peuvent que gagner à être préparés régionalement.

Pour rendre efficace l'action de la Haute Autorité en ces domaines, on pourrait imaginer que soient constitués des organes régionaux dont la tâche serait, d'une part, de détecter ces problèmes (une entreprise va se transformer, va disparaître, un courant migratoire se dessine, etc...), d'autre part, d'étudier tout ce qui peut favoriser la solution de ces problèmes dans le cadre du Traité, et des Institutions existantes.

Ces organes régionaux auraient, tout comme la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier elle-même, une base essentiellement géologique, sans considération de frontières. Les pays de la Communauté seraient ainsi répartis en un certain nombre de régions déterminées par des études géologiques, économiques, sociologiques, démographiques, etc...

Chaque organe régional serait, en fait, un bureau local de la Haute Autorité à l'activité duquel contribueraient les représentants du ou des Gouvernements intéressés, des employeurs et des employés, les représentants des Chambres de Commerce, les représentants des organisations professionnelles, les représentants des conseils économiques locaux, etc...

Sans doute, la création et le fonctionnement de tels organes régionaux peuvent-ils être difficiles. Sans doute existe-t-il d'autres possibilités utilisant directement les organisations locales déjà existantes ; mais l'expérience le montre, à la fois aux Etats-Unis et en Europe, il est indispensable que le contact le plus étroit existe entre l'autorité centrale et les problèmes locaux.

C'est une démarche inverse, c'est-à-dire un effort de centralisation, que doivent faire les syndicats pour adapter leur organisation aux tâches qu'ils ont à remplir à l'échelle européenne. L'histoire syndicale en Europe est beaucoup plus longue et beaucoup plus complexe qu'aux Etats-Unis ; mais le rôle que peu jouer le syndicalisme aux Etats-Unis, du fait qu'il est organisé à l'échelle fédérale, tant sur le plan administratif que sur le plan économique, est un enseignement fort important.

Notre voyage aux Etats-Unis nous a montré, à la fois l'importance des problèmes que l'Europe doit résoudre, et l'importance des résultats qu'elle peut atteindre.

Plus que sur ces résultats, c'est sur les moyens de solutions que nous avons ici insisté.

A condition que chacun dans son domaine comprenne les responsabilités collectives qui sont les siennes, on peut construire l'Europe. Et on doit la construire car nous sommes sûrs que la construction de l'Europe est une contribution décisive et sans équivalent au bonheur de ses populations.