

"Le Marché commun et l'harmonisation sociale" dans La Revue politique (Mars 1957)

Légende: En mars 1957, La Revue politique, organe du Parti social-chrétien (PSC) de Belgique, se penche sur les apports du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) en ce qui concerne l'harmonisation des salaires et des charges sociales.

Source: La Revue politique. Mars 1957. Bruxelles. "Le Marché commun et l'harmonisation sociale", auteur: Jozs, Claude, p. 24-32.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/le_marche_commun_et_l_harmonisation_sociale_dans_la_revue_politique_mars_1957-fr-50f3f190-b376-4482-890c-7fb711c14b9f.html



Date de dernière mise à jour: 05/11/2015

Le Marché commun et l'harmonisation sociale

On veut croire que ce n'est pas dans le seul but de parer de quelques attraits la « technicité effarante » des dispositions du traité sur le Marché commun que la Conférence intergouvernementale a décidé d'en modifier le titre. Le traité qui sera soumis aux parlements institue en effet une « Communauté économique européenne ». La réalisation progressive du Marché commun n'est que l'une des techniques qui seront mises en œuvre pour atteindre les objectifs de cette Communauté.

La réalisation d'une union douanière entre les six pays de la petite Europe n'a donc été jugée souhaitable et possible par leurs gouvernements que parce qu'elle devait être complétée par un ensemble de procédures de coordination des politiques nationales, et la création d'une Banque européenne d'investissement et d'un Fonds européen pour formation professionnelle et la mobilité des travailleurs. Il n'y aura pas d'union douanière sans union économique.

Les termes d'union douanière et d'union économique, empruntés à la terminologie économique du dix-neuvième siècle, désignent mal d'ailleurs la forme d'organisation économique européenne vers laquelle on s'oriente. L'union économique est une structure instable de relations économiques internationales, en raison des tensions permanentes entre les politiques des pays-membres auxquelles elle est soumise.

Le traité instituant la Communauté économique européenne ne doit-il pas préparer l'avènement de nouvelles structures politiques européennes, du type fédéral ?

Ce rappel de l'esprit des dispositions du traité, et de l'évolution politique de l'Europe dans laquelle il s'inscrit n'est pas inutile, au seuil de cet examen critique des solutions apportées au problème de l'harmonisation des salaires et des charges sociales.

Ce problème des disparités des coûts du travail occupe une place privilégiée dans la liste des difficultés de réalisation d'un programme de désarmement douanier.

Si la négociation du traité sur le Marché commun s'est enlisée longtemps dans cette difficulté, est-ce parce que les adversaires de l'intégration européenne utilisaient de mauvais arguments économiques et sociaux ? Ou certains de ces arguments ont-ils une certaine pertinence ?

En fait, l'obstacle n'a pu être surmonté que par l'insertion dans le traité d'un ensemble de dispositions dont les unes sont destinées à éviter que les disparités sociales ne provoquent des perturbations économiques et sociales graves, tandis que d'autres doivent permettre une harmonisation dans le progrès, dans le cadre d'une politique européenne d'expansion économique.

L'application des premières dispositions aboutirait en fait au maintien d'un certain cloisonnement des marchés et des économies.

Les solutions dynamiques prévaudront-elles sans un remaniement plus profond des structures politiques européennes ? La question doit être posée.

L'esprit et la lettre du traité

La méthode d'approche qui a été utilisée par les négociateurs est clairement définie dans une déclaration générale relative à la politique sociale aux termes de laquelle les États membres reconnaissent la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès-mais estiment qu'une telle évolution résultera du fonctionnement du Marché commun qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, des procédures prévues par le traité, et du rapprochement des dispositions législatives et administratives.

Certes, les articles du traité relatifs à la politique économique et financière ne permettent pas d'affirmer que les thèses exposées dans le Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères constituent

la doctrine sur laquelle repose le système prévu par le traité. On a évidemment évité toute allusion directe à la thèse selon laquelle les disparités générales dans le niveau des coûts doivent être corrigées par un ajustement du taux de change, thèse vivement contestée, dans les faits, par deux des États membres dont les monnaies sont, l'une légèrement sous-évaluée, l'autre nettement surévaluée.

Il était dit dans le Rapport des chefs de délégation, que « les différences entre les charges que supportent les différentes économies, par exemple du fait des dépenses publiques ou des régimes de sécurité sociale, ne faussent pas, par elles-mêmes, les conditions de la concurrence, étant normalement compensées par les conditions générales des échanges, en particulier le taux de change. Les différences dans le niveau des coûts quand elles sont à peu près uniformément de même sens, traduisent généralement le fait de cours de change qui ne répondent pas aux conditions d'équilibre dans la balance des paiements ».

C'est ainsi qu'était introduite la distinction entre les disparités générales et les distorsions spécifiques. Les premières résulteraient des conditions fondamentales d'une économie. Indispensables au développement des échanges internationaux, elles tendraient cependant à se réduire par l'effet d'une harmonisation spontanée qui pourrait être le résultat « du fonctionnement même du marché, des forces économiques qu'il met en jeu, des contacts qu'il entraîne entre les intéressés ».

Par contre, les distorsions spécifiques qui avantagent ou désavantagent certaines branches d'activité ou certains types d'entreprise devraient être corrigées ou éliminées par une action concertée et un rapprochement des législations. A défaut de décision commune, une clause de sauvegarde pourrait être accordée.

Le Rapport citait parmi les facteurs de distorsion, les disparités qui relèvent « des régimes de financement de la sécurité sociale, des conditions du travail telles que la relation des salaires masculins et féminins, le régime de la durée du travail, des heures supplémentaires ou des congés payés ».

Si le traité ne réaffirme pas explicitement la thèse de la correction par les taux de change des disparités générales, notamment dans le niveau des salaires, dans la mesure où elles ne sont pas compensées par des écarts de productivité, ce n'est pas exclusivement cependant en raison du désir de ses auteurs de menacer les susceptibilités d'une partie de l'opinion publique européenne. On ne peut oublier que la réalisation du Marché commun s'étalera sur une période fort longue. Les délais sont jugés suffisants pour permettre un aménagement des structures et des politiques nationales de nature à réduire sensiblement les disparités existantes avant la suppression complète des restrictions aux échanges de marchandises.

D'autre part, la France bénéficiera d'un régime exceptionnel dans le domaine des taxes spéciales à l'importation et des aides à l'exportation aussi longtemps que sa balance des paiements ne sera pas équilibrée de manière durable.

On ne peut négliger au surplus le lien logique qui existe entre les dispositions du traité relatives à la libre circulation des capitaux et des travailleurs et le problème des écarts dans les coûts du travail, ou d'autres éléments des prix de revient.

La libre circulation des travailleurs ne sera rétablie sur le Marché commun que pour permettre aux travailleurs migrants d'occuper des emplois effectivement offerts, dans des conditions bien déterminées.

Cette restriction fondamentale procède évidemment de la préoccupation d'éviter que les migrations massives de travailleurs des pays à bas salaires vers les pays à salaires plus élevés ne provoquent des perturbations graves.

De même, la liberté des mouvements de capitaux ne sera rétablie que « dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du Marché commun ». Le traité ne garantit pas, notamment, que les restrictions aux mouvements de capitaux à long terme destinés à des investissements seront supprimées. N'est-ce pas afin d'éviter que l'épargne ne quitte les pays où le rendement du capital est moins élevé, notamment en raison d'un haut niveau de salaires, vers ceux où il est plus élevé, notamment en raison du bas niveau des salaires ?

Le refus de procéder systématiquement à une harmonisation sociale générale préalable ou concomitante s'accompagne donc logiquement d'un certain nombre de restrictions aux principes de la suppression des obstacles aux échanges et de la libre circulation des capitaux et des personnes.

Par contre, les procédures établies en vue de coordonner les politiques conjoncturelles des pays membres, et d'une façon générale les politiques économiques et sociales nationales, qui devraient permettre de résoudre de façon dynamique le problème de l'harmonisation sociale ou de l'égalisation des conditions de vie, exigent des décisions unanimes du Conseil des ministres traduisant par des actes concrets la volonté de transformer le Marché commun en une zone de politique économique et sociale commune.

Les dispositions du traité applicables aux distorsions spécifiques sont plus précises.

Un chapitre spécial est consacré au rapprochement des législations. Le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, décidera, sur proposition de la Commission européenne, le rapprochement des dispositions législatives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun. Cette disposition, de portée très générale, est applicable notamment aux régimes de financement de la sécurité sociale, à la réglementation du travail, etc.

Des engagements précis sont pris par les gouvernements en ce qui concerne l'application du principe de l'égalité des rémunérations pour un travail de même valeur entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, dès la première étape, et le maintien de l'équivalence existante des régimes de congés payés.

Si le rapprochement à titre préventif des législations nécessite toujours une décision unanime du Conseil des ministres, il n'en va pas de même des mesures proposées par la Commission pour supprimer une distorsion dans la concurrence résultant de la disparité des dispositions législatives ou administratives. Une décision pourra être prise à la majorité qualifiée à partir de la deuxième étape.

Une procédure de consultation préalable de la Commission par tout État membre qui s'apprête à prendre des dispositions susceptibles de créer des distorsions de la concurrence est également prévue.

Enfin, il faut observer que la clause de sauvegarde générale habilitant la Commission européenne à autoriser, pendant la période transitoire, des mesures de sauvegarde en cas de difficultés graves dans un secteur ou dans une région, pourrait être invoquée lorsque ces difficultés résultent d'une disparité dans les coûts du travail.

On notera que ces mesures devront permettre de rééquilibrer la situation, et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du Marché commun.

En ce qui concerne la rémunération des heures supplémentaires, une clause de sauvegarde spéciale pourra jouer également, au profit exclusif de la France, si certains secteurs industriels français étaient handicapés par une inégalité dans le mode de rémunération des heures supplémentaires. Cette clause ne jouera pas toutefois si l'augmentation des salaires au cours de la première étape dans les mêmes secteurs des autres pays dépassait celle intervenue en France d'un pourcentage à déterminer.

Le problème est-il résolu?

Il n'est pas aisé de porter un jugement sur cet ensemble de dispositions.

Une chose est certaine : l'harmonisation sociale n'a pas été considérée, sauf en ce qui concerne l'égalité des salaires masculins et féminins, et l'équivalence des régimes de congés payés, comme un objectif à poursuivre systématiquement par une action des institutions politiques communes.

La politique sociale, plus encore que la politique économique générale, échappe pratiquement aux institutions communes. Ce principe ayant été admis, le problème de l'harmonisation n'a plus été abordé qu'en

fonction des difficultés économiques pouvant résulter des disparités sociales.

L'argument, emprunté à la théorie du commerce international et selon lequel les disparités générales des coûts du travail (et des autres éléments des prix de revient) doivent être corrigées par des ajustements des taux de change, a été utilisé pour justifier le refus de s'engager dans une harmonisation préalable ou synchronisée avec la suppression des restrictions aux échanges.

Mais n'a-t-on pas utilisé la théorie du commerce international en oubliant les hypothèses restrictives sur lesquelles cette thèse est fondée ?

Sans doute le commerce est-il possible entre des entités nationales, et profitable à chacune d'elles, aussi longtemps que chacun des partenaires conserve, dans certaines productions, des avantages comparatifs résultant des conditions naturelles et de facteurs d'organisation économique. D'autre part, en ajustant judicieusement le taux de change de sa monnaie, chaque pays peut équilibrer sa balance des paiements pour corriger une évolution du niveau de ses prix intérieurs et de la rémunération de ses facteurs de production qui aurait modifié sa capacité de concurrence internationale dans une mesure suffisante pour déséquilibrer ses échanges.

Encore faudrait-il analyser avec soin toutes les répercussions d'un ajustement du taux de change pour expliquer pourquoi les autorités nationales utilisent en général d'autres méthodes pour redresser la situation.

Mais surtout, on ne peut méconnaître que l'ajustement du taux de change est une solution de courte période. Pour les autorités nationales d'un pays, les problèmes de commerce international s'inscrivent dans un programme économique d'ensemble, appliqué plus ou moins consciemment, et tendant à maximiser le bien-être de la population. Or, l'équilibre de la balance des paiements peut être réalisé à des niveaux très différents, correspondant à une intégration plus ou moins poussée de l'économie du pays dans l'économie mondiale, à une participation plus ou moins grande aux avantages de la division internationale du travail, et à un degré plus ou moins élevé d'emploi des facteurs de production nationaux disponibles.

La monnaie de tel pays restera relativement faible, au détriment des termes «réels» (exprimés en marchandises) de ses échanges, parce que les autorités de ce pays entendent maintenir un niveau d'emploi élevé. Tel autre pays aura une monnaie plus forte, et utilisera ses facteurs de production d'une manière plus efficace et productive, mais peut-être moins complète.

Ces divergences des politiques nationales, qui ont des répercussions sur la structure de la production, et sur la répartition du revenu national entre les différents groupes sociaux, sont-elles compatibles avec la réalisation progressive d'un Marché commun ? Elles constituent en fait la justification réelle du protectionnisme.

Au surplus, aussi longtemps que chacun des pays-membres restera libre de réaliser son programme économique national, fût-ce au détriment de ses partenaires, pourvu qu'il s'abstienne de recourir aux méthodes déclarées illicites par le traité, n'est-il pas illusoire d'espérer un rétablissement de la libre circulation des capitaux et des personnes sur le territoire de la Communauté ?

Ce problème de la liberté des mouvements de capitaux est très important, et il est lié à celui de l'harmonisation sociale.

Dans la mesure où les disparités dans le taux des salaires dépendent, en effet, de différences dans les structures des marchés de l'emploi, et de facteurs institutionnels tels que la politique monétaire et de crédit des autorités nationales, les mouvements de capitaux entre les pays peuvent créer des perturbations sans améliorer, du point de vue de l'intérêt général, la répartition des activités sur le territoire du Marché commun.

Aussi est-on amené à conclure, sur ce point, que la distinction entre les disparités générales et les distorsions spécifiques dans le domaine des coûts du travail, si elle a permis d'éviter les difficultés pratiques

insurmontables d'une harmonisation sociale préalable, n'apporte pas de solution aux problèmes futurs de la politique sociale européenne.

La réalisation du Marché commun ne favorisera l'égalisation dans le progrès des salaires et des conditions de travail que si les États membres coordonnent leurs programmes économiques nationaux dans le cadre d'une politique économique commune. Si un certain nombre d'orientations essentielles ne sont pas décidées en commun, les organisations syndicales ne seront pas en mesure de remplir dans le cadre européen la mission qui leur est actuellement dévolue sur le plan national.

C'est en vertu d'erreurs de raisonnement assez analogues que les dispositions du traité relatives au rapprochement des législations et à la suppression des distorsions (spécifiques) de la concurrence peuvent être critiquées.

Toute politique économique nationale crée des distorsions de concurrence, indépendantes des inégalités naturelles, soit délibérément en vertu d'une option pour telle ou telle structure industrielle par exemple, soit indirectement par l'effet de dispositions réglementaires qui ne peuvent être « neutres » quelle que soit la catégorie d'entreprises, de produits, ou de travailleurs à laquelle elles s'appliquent.

S'il paraît utile de restaurer sur le plan du Marché commun une concurrence approximative en supprimant une série de mesures indirectement protectionnistes, il apparaît assez vain par contre de restaurer un ordre formel de concurrence complète en corrigeant les effets de toutes les mesures qui créent des distorsions.

Le rapprochement des législations ne peut être efficace que s'il inscrit dans une politique économique commune définie en fonction d'objectifs à atteindre en commun.

Le système de financement de la sécurité sociale, par exemple, n'est certes pas « neutre » dans son incidence sur les différentes catégories d'industries. Mais une harmonisation des systèmes de financement existants dans les différents pays implique une option commune pour un régime de prélèvement sur la masse salariale qui pénalise les industries occupant une main-d'œuvre relativement nombreuse, ou pour un régime de fiscalisation dont l'incidence dépendra de la structure du régime fiscal. Le choix ne semble possible qu'à la lumière d'un accord des pays-membres du Marché commun sur une orientation déterminée de leur politique économique. La coordination des politiques économiques nationales exigera, on le sait, des décisions unanimes du Conseil des ministres...

Si la logique des solutions apportées par le traité au problème de l'harmonisation est contestable, faut-il craindre que de graves difficultés enrayent le mécanisme du Marché commun ?

Si la coordination des politiques conjoncturelles, et les conditions de l'économie mondiale permettent de maintenir un niveau d'activité suffisant dans la Communauté pendant la période de suppression progressive des droits de douane et des autres restrictions aux échanges, on peut espérer que les disparités salariales ne susciteront pas de graves difficultés.

De légers ajustements de taux de change peuvent être opérés; l'échelonnement des étapes du désarmement douanier et la souplesse de ses modalités paraissent suffisants pour permettre les adaptations de structure nécessaires pour résorber des disparités dont la plus considérable est celle qui existe toujours entre les coûts du travail en Belgique et aux Pays-Bas. Cette disparité doit être de l'ordre de 30 %.

L'expérience de Benelux est souvent invoquée à l'appui des thèses « optimistes » relatives aux problèmes de l'harmonisation. On ne peut oublier cependant que Benelux a failli « exploser » en 1953, et que le développement des exportations néerlandaises vers l'Allemagne a permis de réduire, avant que la Belgique ne bénéficie de la reprise conjoncturelle de 1954, la pression concurrentielle des produits néerlandais en Belgique. Les circonstances conjoncturelles ont donc été favorables à la poursuite de l'expérience.

D'autre part, de nombreux accords privés ou officiels ont contribué également à l'aplanissement de nos difficultés. Le fonctionnement de l'union douanière a donc dû être assoupli en raison du refus des partenaires

de procéder à l'harmonisation de leurs politiques économiques générales dont résulte, pour une grande part, la disparité salariale.

Il semble, enfin, que les structures industrielles des trois pays de Benelux soient plus complémentaires que ne le seront celles que le Marché commun des Six va affronter.

Par contre, dans le Marché commun, l'importance relative des pays où le niveau des coûts du travail est relativement bas (Pays-Bas, Italie) est beaucoup moins considérable, et les disparités existant entre l'UEBL, la France et l'Allemagne sont assez réduites.

On peut donc espérer sans témérité que les difficultés provoquées par les disparités actuelles ne seront pas très considérables.

En fait, le problème essentiel concerne les méthodes d'orientation de la politique sociale au fur et à mesure du déroulement des étapes de la fusion des marchés nationaux.

La mission consultative confiée à la Commission européenne et au Comité économique et social restera sans utilité et les possibilités de progrès social offertes par l'élargissement des marchés ne seront pas exploitées avec efficacité si le Marché commun reste le terrain de joute des politiques nationales. Il n'y aura pas de communauté économique et sociale si la Belgique et l'Allemagne pratiquent une politique légèrement déflationniste, l'une pour corriger les inconvénients de sa mauvaise structure industrielle, l'autre pour prendre le leadership du Marché commun, tandis que les Pays-Bas bloquent leurs salaires pour faire face à l'accroissement de leur population, et que la France finance par l'inflation des charges publiques démesurées.

Une union économique du type classique ne résisterait pas aux tensions résultant de divergences aussi sensibles.

La réalisation progressive du Marché commun conduira-t-elle progressivement vers un nouveau partage des responsabilités politiques entre les institutions européennes et les institutions nationales ?

Claude Jozz