

Mémoire de la délégation française sur les mouvements de main-d'oeuvre dans un marché commun élargi (Bruxelles, 2 août 1955)

Légende: Le 2 août 1955, la délégation française remet à la commission du Marché commun, des investissements et des problèmes sociaux du Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine un mémorandum sur la libération progressive des mouvements de main-d'oeuvre dans un marché commun élargi.

Source: Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant la CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Comité intergouvernemental: sous-commission des problèmes sociaux, juillet 1955, CM3/NEGO/044.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/memorandum_de_la_delegation_francaise_sur_les_mouvements_de_main_d_oeuvre_dans_un_marche_commun_elargi_bruelles_2_aout_1955-fr-62571b39-e504-4b7e-8208-59399d9c25ec.html



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

Mémorandum de la délégation française sur les mouvements de main-d'œuvre dans un marché commun élargi (Bruxelles, 2 août 1955)

La présente note ne visera que les mouvements de main-d'œuvre salariée, apparaissant les plus urgents à libérer progressivement, laissant à part la question des mouvements des personnes exerçant une profession libérale ou indépendante ainsi que ceux des personnes morales pour lesquelles des modalités de libération toutes différentes doivent être recherchées, en raison des problèmes particuliers qu'ils posent.

On observera tout d'abord que la libération des mouvements de main-d'œuvre fait l'objet, d'une part, de la décision du Conseil de l'OECE du 30 octobre 1953 régissant l'emploi des ressortissants des pays membres, d'autre part du projet de Convention du Conseil de l'Europe sur le traitement réciproque des nationaux.

A. Décision du Conseil des Ministres de l'OECE du 30 octobre 1953

Octroi du permis initial

Les permis de travail sont accordés aux travailleurs étrangers dès qu'il apparaît impossible de trouver dans la main-d'œuvre nationale les travailleurs appropriés à l'emploi, c'est-à-dire si, dans le mois qui suit la demande de permis (dans les 2 mois pour certains pays, dont la France) il n'a pas été possible de procurer à l'employeur le personnel correspondant à sa demande.

Le permis peut toutefois être refusé – même en l'absence de main-d'œuvre nationale disponible.

- a) si des raisons impérieuses de politique économique nationale imposent de ne pas accroître les effectifs de certaines activités collectives ou individuelles;
- b) si les salaires et conditions de travail sont anormalement défavorables;
- c) si l'octroi du permis est de nature à nuire aux bonnes relations dans l'industrie.

Renouvellement des permis

Il doit être accordé obligatoirement sauf:

- a) si la situation de l'emploi s'est aggravée à un point tel, dans la profession considérée, que ce renouvellement doit porter directement préjudice aux travailleurs nationaux;
- b) si les salaires et conditions de travail offerts sont anormalement défavorables;
- c) si l'octroi du permis est de nature à nuire aux bonnes relations dans l'industrie.

Lorsque le permis régulièrement renouvelé permet au travailleur étranger de justifier de 5 années consécutives d'emploi le renouvellement ne peut plus être refusé que pour des raisons impérieuses de politique économique nationale.

Si ces raisons ne peuvent être invoquées, la carte de travail doit continuer à être délivrée soit dans la même profession soit – en cas de chômage particulièrement important dans cette profession – dans une autre activité professionnelle.

Choix de la profession

Les pays membres s'engagent à reconsidérer leur politique quant à la durée de la période d'emploi pendant laquelle les travailleurs étrangers subissent des restrictions affectant le libre choix du métier en vue de réduire cette durée.

Depuis le 30 octobre 1953, la France a, pour sa part apporté, sur ce point, un assouplissement au régime antérieur conformément aux recommandations de la Décision, et ramenant de 14 à 10 ans la durée d'exercice d'une profession salariée nécessaire à l'obtention d'une carte de travail «toutes professions salariées». (D'autres pays ont ramené ce délai à 5 ans ou moins de 5 ans).

Contrôle

Les pays membres adressent à l'organisation des rapports semestriels qui font l'objet de l'examen d'un «groupe de libération de la main-d'œuvre» lequel peut demander aux représentants des pays membres toutes explications souhaitables sur la politique définie dans les rapports. Le groupe fait lui-même rapport de ses interventions au comité de la main-d'œuvre

Durée de validité

La décision s'applique du 1^{er} janvier 1954 au 31 décembre 1955. Elle pourra être prorogée avec ou sans amendements.

B. Projet de convention du Conseil de l'Europe sur le traitement réciproque des nationaux

L'article 12 du projet prévoit que les ressortissants des pays membres résidant régulièrement sur le territoire d'un autre pays pourront exercer toute activité de caractère lucratif s'ils remplissent l'une des conditions ci-après:

- exercer régulier et ininterrompu de 5 ans, d'une activité lucrative,
- résidence régulière et ininterrompue de 10 ans,
- possession de la carte de résident permanent

Les parties contractantes n'ont la faculté de n'admettre qu'une ou deux de ces conditions. En outre, le délai de 5 ans du a) peut être porté à 10 ans mais, dans ce cas, le pays d'accueil ne peut interrompre ni modifier l'activité exercée dès l'expiration des 5 premières années de ce délai.

La France a accepté le paragraphe a) mais n'a pu accepter les deux autres conditions.

Elle a demandé, en outre, à sa prévaloir de la possibilité de porter à 10 ans le délai prévu.

La position de la France, apparaît ainsi identique dans les deux cas en ce qui concerne d'une part le renouvellement des permis de travail après 5 années d'exercice d'une profession, d'autre part, la liberté du choix de la profession qu'elle n'estime possible d'octroyer avant que ne se soient écoulés 10 ans d'emploi régulier et continu.

(Cette dernière mesure répond au souci de ne pas voir changer de secteur d'activité, dans un délai trop bref, les travailleurs étrangers recrutés dans des métiers déficitaires en main-d'œuvre en passant, notamment, dans le secteur de la distribution vers lequel l'expérience montre qu'une large fraction des travailleurs étrangers a tendance à s'orienter dès que la liberté leur en est donnée et où leurs effectifs viennent grossir une population active pléthorique).

Ce régime est-il susceptible d'amélioration dans le cadre d'un marché commun élargi ?

Deux hypothèses se présentent

1. - Marché commun élargi englobant la totalité ou une large fraction des activités productrices.

Il est évident que, dans cette hypothèse, le régime défini au sein de l'OECE et du Conseil de l'Europe,

exclusif de tout marché commun, apparaît devoir être amendé et adapté aux nouvelles modalités de circulation des produits.

Mais il sera nécessaire de n'apporter de retouches au système appliqué qu'au fur et à mesure de la mise en place progressive et en utilisant aussi largement que possible l'expérience tirée de l'application de la décision de l'OECE dont il conviendrait de suivre l'évolution si cette décision dont le délai de validité expire le 31 décembre 1955 est prorogé par le Conseil.

Dans quel sens le régime qu'elle définit présentement pourrait-il alors être modifié, sans nuire aux intérêts particuliers des pays membres, dans le cadre d'un marché commun élargi ?

a) Recrutement des travailleurs étrangers

Il semble souhaitable, dans l'intérêt même des économies nationales, de donner de larges facultés aux opérations de recrutement des travailleurs étrangers.

Des efforts particuliers de prospection systématique soit des offres d'emploi, soit des demandes d'emploi, pourraient être opérés par les pays membres en faveur des travailleurs étrangers qualifiés.

Ces efforts de prospection ne pourraient en aucun cas, cependant, contrarier – dans l'intérêt même de cette entreprise – les «légitimes aspirations de la main-d'œuvre nationale» auxquelles le mémoire néerlandais fait allusion en page 3.

b) Délai de recherche des travailleurs nationaux disponibles préalable à la délivrance du permis

Il est actuellement de deux mois pour la France et d'un mois pour la plupart des autres pays membres. La France dispose, en effet, d'un service de l'emploi moins largement doté en personnel et en matériel que la plupart des pays européens. En outre, ses propositions doivent s'étendre au-delà du territoire métropolitain. Le délai de deux mois est donc, actuellement, nécessaire.

Il n'est pas certain, du reste, que la réduction de ce délai présente un intérêt essentiel ni point de vue de l'employeur ni de celui du travailleur étranger; cette réduction risquerait, par ailleurs, de provoquer les conflits sociaux qui ont, jusqu'ici été évités, dans l'application de la décision.

Il serait sage de ne pas en envisager la nécessité dès l'origine du programme d'action.

c) réduction à moins de 5 ans du délai à partir duquel la carte de travail est, en règle générale, renouvelée.

Dans la pratique française, les refus de renouvellements sont rares: 1356 refus sur 56.126 demandes en 1954 soit 2% environ.

Ces refus visent surtout les demandes de renouvellement de cartes de travail formulées à l'expiration de la 1^{ère} année d'activité.

En fait, la carte est pratiquement renouvelée dès la 3^{ème} année, les considérations humaines prenant alors le pas sur celles tenant à la situation de l'emploi.

Ces indications statistiques montrent le peu d'intérêt pratique d'un abaissement au-dessous de 5 ans de la durée minimum d'emploi préalable au renouvellement obligatoire du permis.

Elles permettent, cependant, d'envisager, dans le cadre d'un marché commun élargi de nouvelles modalités apportant plus de souplesse au régime de renouvellement des cartes de travail.

d) Réduction à moins de 10 ans du délai à partir duquel la carte de travail «toutes professions salariées» doit être, en règle générale, accordée.

La France on l'a vu, a marqué son désir très net devant les différentes instances internationales où la question s'est posée, de ne pas réduire ce délai au-dessous de 10 ans (on signalera toutefois que, pour des raisons essentiellement démographiques, il est réduit de:

- 1 an par enfant mineur vivant en France,
- 2 ans par enfant mineur vivant en France et ayant acquis la nationalité française.

La justification de cette attitude réside dans la volonté de la France de réserver toutes ses chances de maintenir une situation équilibrée de l'emploi dans l'évolution accélérée que sont en train de subir ses structures industrielles sous l'angle des techniques, et des localisations géographiques.

Certes, cette évolution n'est pas propre à la France et tous les pays la parcourent actuellement.

Elle y est cependant plus marquée, en raison des mesures exceptionnelles qui viennent d'y être prises en vue de remédier :

- au retard pris par l'organisation industrielle de la France au cours des années de protection économique qu'elle a dû instaurer pendant et à la suite des deux derniers conflits militaires;
- au déséquilibre dans la répartition géographique de ses activités qui a suivi jusqu'ici une tendance centralisatrice irréversible.

Ces mesures de grande ampleur visent la reconversion des industries, la décentralisation industrielle et l'établissement de programmes d'action régionale; elles ne peuvent que tendre à perturber gravement la situation de l'emploi et ont donc été complétées de dispositions intéressant le reclassement de la main-d'œuvre. Celles-ci seraient vouées à l'échec si des courants incontrôlables de main-d'œuvre étrangère venaient contrarier les programmes de déplacement et de réadaptation de la main-d'œuvre.

On signalera, en outre, que la nécessité de procurer un emploi – après formation professionnelle, si besoin est – aux travailleurs français qui viennent grossir les effectifs de la main-d'œuvre occupée sur le territoire métropolitain impose au Gouvernement français de réserver, à long terme, en emploi à cette main-d'œuvre.

Enfin, la courbe des naissances laisse prévoir, à partir de 1960, un afflux sans précédent de jeunes travailleurs sur un marché d'emploi où les progrès de la productivité et de l'automation auront à la même époque réduit considérablement les possibilités de recrutement de certains secteurs.

La France, de ce point de vue, ne peut s'engager à trop long terme et doit mesurer avec soin, pour chaque activité, les disponibilités futures d'emploi et les ressources prévisibles en main-d'œuvre.

Ainsi, dans les circonstances présentes, il ne serait conforme ni aux intérêts de la main-d'œuvre française et étrangère en activité sur le territoire, ni à ceux des futurs immigrants étrangers, de réduire le délai pendant lequel le Gouvernement peut agir sur les déplacements professionnels des travailleurs étrangers en fonction de sa connaissance de la situation de l'emploi.

La France a toutefois pleinement conscience que cette réforme est très ardemment souhaitée par les travailleurs étrangers, puisqu'elle abrège l'irritante attente de la levée des contraintes touchant à la mobilité professionnelle.

Mais ces contraintes, en fait, revêtent souvent un caractère plus psychologique que réel: le changement de profession est, en effet, très libéralement accordé, dès lorsqu'il n'est pas en opposition avec les intérêts économiques essentiels du pays.

Si un progrès est désirable en ce domaine, il pourrait plus utilement porter sur les règles d'autorisation de changement de profession que sur la réduction au-dessous de 10 ans du délai de délivrance de la carte

valable pour toutes les professions salariées, auquel la France, même dans l'hypothèse où s'accompliraient les premières étapes d'un marché commun élargi, demeurerait longtemps attachée en règle générale.

On soulignera, à cet égard, qu'à l'intérieur même du pays, la totale liberté qui régit l'emploi de la main-d'œuvre nationale est l'une des causes les plus évidentes des déséquilibres existants. Cette liberté qui ne saurait être mise en question sous l'aspect politique ou moral, apparaît cependant d'un point de vue économique exclusif, nuisible à la réalisation d'une politique rationnelle de plein emploi.

La liberté du choix de la profession lorsqu'elle est accordée aux travailleurs étrangers réduit encore les possibilités d'action d'un gouvernement libéral dans le domaine de l'emploi et se révèle ainsi contraire aux intérêts mêmes de l'ensemble de la main-d'œuvre nationale et étrangère en activité sur le territoire.

Telles sont les directions où il apparaîtrait possible d'agir parallèlement à l'entrée en application des premières mesures de libre circulation des produits, afin de faciliter corrélativement les mouvements de main-d'œuvre

A plus long terme, et dans l'hypothèse d'une réalisation intégrale d'un marché commun couvrant une large part des productions, un régime plus libérale pourrait être étudié en fonction des incidences de ce marché commun, mais il serait prématuré de tenter, dès à présent, de définir de nouveau régime.

On indiquera toutefois que la nécessité d'un organisme commun intergouvernemental de régulation des mouvements de main-d'œuvre apparaîtrait alors impérieuse.

On l'a dit plus haut, la totale liberté des mouvements de main-d'œuvre, le caractère limité des pouvoirs conférés aux services nationaux de l'emploi diminuent souvent l'efficacité des mesures de lutte contre le chômage.

Il est évident qu'il est nécessaire sur un marché de l'emploi européen organisé, de conserver les moyens d'action sur la main-d'œuvre que les pays, individuellement, ont été contraints d'abandonner.

C'est ainsi, par exemple, que si, à l'intérieur d'un même pays, seuls des inconvénients économiques caractérisent souvent l'afflux inconsidéré des demandes d'emploi dans la capitale de ce pays où les offres d'emploi quel qu'en soit le volume sont toujours inférieures aux demandes, des inconvénients infiniment plus graves résulteraient des mouvements de travailleurs en quête d'emploi et de la convergence des migrations sur une région où n'existeraient pas de possibilités de recrutement suffisante, lorsqu'ils se combineraient avec une expatriation.

En tout état de cause, donc, il conviendrait que les travailleurs européens - quelque degré de liberté de mouvement qu'ils aient atteint - ne soient autorisés à résider dans un pays autre que le leur que sous la condition qu'ils y aient préalablement trouvé un employeur avec ou sans aide des services gouvernementaux du pays d'accueil.

2) Marché commun applicable à un ou plusieurs secteurs déterminés.

Dans l'hypothèse où un ou plusieurs marchés communs seraient institués, visant telle ou telle catégorie de produits, l'expérience acquises au cours de la mise en application de l'article 69 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier devrait être seule prise en considération.

3) Investissements de caractère européen.

L'emploi de la main-d'œuvre étrangère dans les travaux d'investissements financés sur fonds européens et exécutés sur le territoire d'un pays membre, ne saurait être soumis à la réglementation générale du pays en cause.

En principe, aucune restriction à cet emploi n'apparaît indispensable.

En fait on constate l'existence permanente dans tous les pays membres d'un pourcentage important de main-d'œuvre banale dont le placement s'avère difficile

Il serait donc nécessaire, dans l'industrie de tous les pays membres, que la main-d'œuvre sans qualification employée sur les chantiers puisse être recrutée en priorité, dans les pays d'ouverture des chantiers: ce n'est qu'en cas d'insuffisance de la main-d'œuvre banale disponible dans ces pays que le recrutement européen serait ouvert.

Pour la main-d'œuvre spécialisée et qualifiée ainsi que pour les techniciens et les cadres le principe du recrutement européen pourrait être la règle générale. Les pays où seraient situés les chantiers devraient néanmoins avoir la faculté de proposer au maître d'œuvre de l'ouvrage, la main-d'œuvre disponible pour occuper une fraction variable des postes d'emploi à ces divers échelons hiérarchiques.

Dans l'hypothèse où cette proposition serait refusée, un organisme central: - qui pourrait être le service régulateur intergouvernemental auquel il a été fait, plus haut, allusion – arbitrerait le différend.

En aucun cas, la main-d'œuvre étrangère occupée sur un chantier européen ouvert dans l'un des pays membres ne devrait acquérir de droits au titre du régime général de l'établissement dans ce pays, du fait de son activité sur le chantier, quelle que soit la durée des travaux auxquels elle serait affectée.

* * *

Les propositions précédentes sont inspirées par le souci de ne pas compromettre la réussite de l'institution d'un marché commun élargi.

Les conséquences d'une telle institution, dans le domaine économique sont difficilement prévisibles et l'insuffisante connaissance des perturbations qu'elle provoquera impose aux pays membres une prudence particulière afin d'éviter les réactions défavorables des mains-d'œuvre nationales et des organisations syndicales qui risqueraient de compromettre irrémédiablement le succès de l'entreprise.