

## Lionello Levi Sandri au service de l'Europe

*Andrea BECHERUCCI*

Lorsque Lionello Levi Sandri prend, le 8 février 1961, les fonctions de Commissaire européen, il vient d'avoir cinquante ans et a déjà derrière lui une longue expérience comme haut fonctionnaire et comme universitaire.<sup>1</sup> C'est Giuseppe Saragat qui l'appelle à ces fonctions internationales prestigieuses; il était désireux de confier ce poste prestigieux à un représentant des forces laïco-socialistes après que les démocrates-chrétiens aient longtemps trusté les postes communautaires.<sup>2</sup>

La première commission Hallstein s'est installée à Bruxelles le 7 janvier 1958. L'Italie y a d'abord été représentée par Piero Malvestiti, en charge du marché intérieur, remplacé dès novembre 1959 par Giuseppe Caron, et par Giuseppe Petrilli, dont Levi Sandri hérite du portefeuille des affaires sociales. Au cours des années passées à Bruxelles, Levi Sandri assumera d'autres charges comme vice-président de la Communauté économique européenne (1961-1970), vice-président de la Commission unique (1967-1970), comme responsable du marché intérieur et de l'union douanière (1963-1964), puis du personnel et de l'administration (1967-1969). Dans le cadre de ces fonctions, Levi Sandri présidera le fonds social européen (FSE), le fonds pour la libre circulation des travailleurs, l'Organe permanent pour la sécurité du travail dans les mines de charbon, la Fondation Paul Finet en faveur des orphelins des mineurs et sera membre du conseil d'administration de l'Institut de statistique des Communautés européennes.

Lorsque Petrilli, envoyé à Bruxelles à la demande d'Amintore Fanfani, quitte ses fonctions pour présider l'IRI (Istituto per la Ricostruzione industriale), il ne laisse pas grand-trace de son action.<sup>3</sup> Se remémorant cette époque quelques années plus tard, il admettra:

1. L'auteur remercie Jean-Mari Palayret qui s'est chargé de la traduction de cette contribution en langue française.
2. Archives historiques de l'Union européenne (dorénavant AHUE), Florence, Fonds LLS, dossier 1, *Atti di nomina alla CEE*, lettre de P. Wigny à L. Levi Sandri, 7 février 1961.
3. Petrilli fait allusion au fait qu'en 1953 il avait écrit un livre sur la sécurité sociale qui avait suscité l'intérêt d'Alcide De Gasperi et ajoute «ce livre, je l'écrivis en 1953. J'y tenais des propos généraux avant de dire comment je voyais la sécurité et j'allais même jusqu'à rêver que la sécurité sociale offrirait à tous les individus la possibilité de travailler: Je pensais à un monde qui, malheureusement, n'est qu'une utopie. J'ai été président de l'INAM pendant 9 ans (1949-1958): c'était la période pendant laquelle je me suis occupé de ces choses». AHUE, *Oral history project*, interview de Petrilli par Daniela Preda, p.2. Le livre cité par Petrilli est: G. PETRILLI, *La sicurezza sociale*, Cappelli, Rocca San Casciano, 1953. L'INAM était l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (Institut national pour la prévoyance médicale). L'organisme naquit en 1943 et fut dissout en 1977 suite à la création du système national de santé. Des informations sur les activités

«Au sein de la Commission Hallstein, je dois dire que je n'ai jamais rencontré de grandes difficultés, aussi parce que d'affaires sociales, dans le traité de Rome, il n'en est pour ainsi dire pas question. Il y a bien le Fonds social européen, dont j'ai été le président, mais rien d'autre».<sup>4</sup>

Bien que sous-estimant sa propre contribution, Petrilli a pourtant, si l'on en croit son successeur, obtenu certains résultats «comme le règlement sur la sécurité sociale des travailleurs migrants et les décrets d'application y relatifs en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1959; le règlement sur le fonds social européen, adopté le 11 mai 1960, ... ».<sup>5</sup> Interrogé sur les priorités qu'il devra affronter à sa prise de fonctions, Levi Sandri mentionne la mise en application du principe, inscrit dans le traité de Rome, de la libre circulation des travailleurs et l'exigence de rendre le Fonds social opérationnel. Il déclare en même temps avoir répondu à l'invitation de prendre le poste de commissaire:

«tant parce qu'il n'était pas dans ses habitudes de fuir les responsabilités que parce qu'il était convaincu qu'il valait la peine de modifier son programme de travail et d'études, pour intéressants qu'ils pussent sembler, pour offrir sa contribution, aussi modeste fût-elle, à la construction de l'édifice appelé Communauté européenne, dont nous souhaitons qu'elle soit un jour non plus seulement européenne, et qui constitue l'unique garantie pour un avenir serein de paix et de travail pour les générations futures».<sup>6</sup>

## La formation et la carrière dans l'administration italienne

Lionello Levi Sandri naît à Milan le 5 octobre 1910. Après des études secondaires classiques il s'oriente vers le droit. En 1932, il obtient sa licence de droit public à l'université de Milan sous la direction du grand spécialiste de droit administratif Oreste Ranelletti. Il est ensuite boursier au collège Mussolini pour les sciences

européennes de Petrilli figurent en C.E. MERIANO, *Giuseppe Petrilli europeo*, dans l'ouvrage A. LANDUYT, D. PREDA (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, vol.II, Il Mulino, Bologne, 2000, pp.1053-1058 et P. CARAFFINI, *Giuseppe Petrilli. L'unificazione europea e la pace*, en : D. PREDA, C. ROGNONI VERCELLI (dir.), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, Il Mulino, Bologne, 2005, pp.979-1012. Carlo Ernesto Meriano, qui fût l'un des plus proches collaborateurs de Petrilli à Bruxelles, justifie le faible engagement de Petrilli à la Commission en opposant à la vocation fédéraliste et catholico-altruiste de celui-ci la vision fonctionnaliste qui dominait à Bruxelles, opposition rendue plus aiguë par la pauvreté des formules juridiques posées par les traités de Rome comme bases de la politique sociale. Cf. C.E. MERIANO, op.cit., p.1054.

4. AHUE, *Oral history project*, cité, p.10. Les interventions les plus importantes de Petrilli au cours des années qu'il passa à la Commission figurent dans G. PETRILLI, *Il mattino d'Europa*, Franco Angeli, Milano, 1980 qui recueille ses écrits et discours de 1958 à 1979.
5. AHUE, Fonds LLS, dossier 1, *Atti di nomina*, op.cit., interview de L. Levi Sandri à l'Agence AEP, 6 février 1961.
6. Ibid.

corporatistes, fondé en 1931 par Giuseppe Bottai au sein de l'université de Pise afin d'insuffler dans la communauté scientifique les théories juridico-économiques élaborées par un cercle d'universitaires comprenant, outre Bottai lui-même, Ugo Spirito, Arnaldo Volpicelli et Filippo Carli.<sup>7</sup> Le Collège Mussolini est fréquenté à l'époque par nombre de jeunes gens qui composeront, au sortir de la guerre, une partie du personnel politique influent des différents partis: on peut citer les ministres Paolo Emilio Taviani et Mario Ferrari Aggradi de la DC, Giovanni Pieraccini du PSI et Fernando Di Giulio, futur président du groupe communiste à la Chambre des députés. L'école de Pise a contribué à développer le «mythe du corporatisme»<sup>8</sup> qui connaît, dans les années trente, sa période d'expansion maximale au niveau idéologique au moment même où le régime en abandonne quasiment la mise en œuvre. Lors d'un célèbre colloque à Ferrare en 1932, Bottai et Spirito, deux des principaux représentants de l'école pisane s'opposent durement; Bottai dément les thèses de Spirito qui s'était fait à cette occasion le promoteur d'un corporatisme qui imposait «le devoir à l'égard de l'Etat fasciste comme une exigence à la fois nationale et prolétaire»,<sup>9</sup> s'exposant, ce faisant, aux accusations de socialisme et même de communism.

Ces polémiques ont profondément marqué les étudiants du Collège. Comme elles participent du débat plus général sur la crise du capitalisme qui suit le krach de 1929 et de la recherche d'une «troisième voie» non identifiée entre capitalisme et communisme, ces théories auront un destin singulier, et telles le phénix, renaîtront au terme du conflit: Ferrari Aggradi figurera en 1944 parmi les diffuseurs du Code de Camaldoli et parmi les collaborateurs d'Ezio Vanoni,<sup>10</sup> Giovanni Pieraccini parmi les principaux auteurs de la politique de programmation économique dans les gouvernements de centre-gauche des années soixante;<sup>11</sup> Fernando Di Giulio deviendra un dirigeant de premier plan du PCI dans la période

- 
7. Sur Bottai, voir G.B. GUERRI, *Giuseppe Bottai, fascista*, Mondadori, Milano, 1996, sur Ugo Spirito, G. DESSI', *Ugo Spirito. Filosofia e rivoluzione*, Luni, Milano-Trento, 1999, largement fondé sur les papiers privés de Spirito conservés à Rome auprès de la Fondation homonyme. En général, voir les ouvrages de G. PARLATO, *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato*, Il Mulino, Bologna, 2000 et P. BUCHIGNANI, *La rivoluzione in camicia nera. Dalle origini al 25 luglio 1943*, Mondadori, Milano 2006.
  8. G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Carocci, Roma, 2006.
  9. La citation de Spirito est extraite de R. DE FELICE, *Mussolini il duce*, vol.1, Einaudi, Torino, 1974, p.14. Pour une reconstruction du débat sur le corporatisme à l'intérieur du régime, voir plus particulièrement pp.12-18.
  10. Mario Ferrari Aggradi (1916-1997) collabore à l'élaboration du Codice di Camaldoli, considéré comme un temps fort de l'élaboration de la doctrine sociale catholique. C'est au Plan Vanoni de 1954 que l'on fait d'habitude remonter la première expérience de programmation économique en Italie, qui ne trouva pas d'application ensuite. Aggradi a été ensuite plusieurs fois ministre. Voir sur ce point M. FERRARI AGGRADI, *Perché una politica di programmazione?*, Cinque Lune, Roma, 1963; Id., *La svolta economica della Resistenza: primi atti della politica di programmazione*, Forni, Bologna, 1975.
  11. Giovanni Pieraccini (1918-) a occupé, entre autres, les fonctions de ministre du Budget à l'occasion de l'approbation du plan quinquennal de programmation économique qui porte son nom.

dite de «solidarité nationale». <sup>12</sup> L'expérience corporatiste a également fortement influencé Levi Sandri, au point d'avoir sans doute pesé dans sa décision d'abandonner le droit administratif pour le droit du travail. A Pise, il suit les enseignements de Spirito et d'Arnaldo Volpicelli, mais c'est surtout le célèbre juriste Guido Zanobini, spécialiste du droit public et administratif et lui-même disciple du grand Santi Romano, qui le marque particulièrement, au point qu'il le suit à Rome après que ce dernier eut été transféré dans la capitale. Le 5 juillet 1933, Levi Sandri obtient le diplôme du Collège.<sup>13</sup>

En décembre 1933, il passe avec succès le concours de l'Inspection corporative de Milan où il entre en service en février 1934, avant d'être muté à Florence où il demeure jusqu'en 1937. Il intègre ensuite le ministère des Corporations à Rome. Dès lors, son attention et ses écrits scientifiques s'orientent sans cesse davantage vers le droit du travail, le droit syndical, celui des assurances et de la prévoyance sociale. En 1940, il obtient son habilitation comme professeur de l'enseignement supérieur et entre 1938 et 1942 il publie ses premières contributions importantes à l'étude du droit avec les ouvrages «*Les contrôles de l'Etat sur la production industrielle*» et surtout «*Les institutions de législation sociale*». <sup>14</sup> Si, au cours des années pisanes, Levi Sandri a manifesté une adhésion de principe au modèle corporatiste,<sup>15</sup> l'utopie d'une démocratie régie par une organisation sociale constituée par le gouvernement autonome des producteurs et des travailleurs s'efface très vite de sa pensée.<sup>16</sup>

12. Fernando Di Giulio (1924-1981) a été député de 1972 à 1981 et président du groupe parlementaire communiste à la Chambre de 1979 à sa mort. Il a organisé les rapports officieux entre le PCI et la DC au point de mériter le qualificatif de "ministro-ombra". Cf. F. DI GIULIO, E. ROCCO, *Un ministro-ombra si confessò*, Rizzoli, Milano, 1979; AA. VV., *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Istituto dell'Encyclopædia italiana, vol.40, ad vocem, pp.49-51; M. STAMPACCHIA, *Il giovane Fernando Di Giulio tra Università, lotta partigiana, impegno politico*, in: *Tracce*, 1(2004), pp.71-77.
13. Des témoignages sur l'ambiance des études au "Collège Mussolini" de Pise en ces années figurent dans les ouvrages de E. ROSINI, *L'ala dell'angelo. Itinerario di un comunista perplesso*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2003, pp.39-47 et G. PIERACCINI, F. VANDER, *Socialismo e riformismo. Un dialogo fra passato e presente*, Marietti, Milano, 2006, pp.89-98. De brèves allusions figurent également dans P.E. TAVIANI, *Politica a memoria d'uomo*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp.24-25. Du "Collegio Mussolini" sortiront en ces années des personnalités politiques comme Mario Ferrari Aggradi, Achille Corona, Paolo Emilio Taviani, Giovanni Pieraccini, Fernando Di Giulio, juristes et magistrats comme Lionello Levi Sandri, Emilio Rosini, Giampaolo Meucci, Enzo Capaccioli, Vittorio Frosini e Carlo Smuraglia.
14. AHUE, Fonds Levi Sandri, dossier 1, *Personalia*, G. FALCHI, M.C. LEVI SANDRI, D. MORELLI, G. PESCATORE, P. SANDULLI, *Lionello Levi Sandri. Una vita per la libertà e la giustizia*, in *I quaderni di La Resistenza bresciana*, n.5, octobre 1992; G. ZANFARINO, notices biographiques sur Lionello Levi Sandri, 2004, publiées ensuite dans l'ouvrage G. MELIS (dir.), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Giuffrè, Milano, 2006, pp.2232-2242.
15. L. LEVI SANDRI, *L'ordinamento corporativo italiano secondo le recenti riforme*, leçons tenues dans l'année académique 1934-1935 auprès de l'Ecole supérieure des sciences corporatistes, Université Royale de Pise.
16. Interview de L. Levi Sandri par Antonio MAZZA, *Il crivello bresciano*, Il Farfengo, Brescia, 1983, p.58.

L'entrée en guerre de l'Italie en 1940 l'amène sous les drapeaux. Il participe aux opérations d'Afrique septentrionale jusqu'en 1941. De septembre 1943 à la fin du conflit, il s'engage dans la Résistance et livre, en sa qualité de commandant de la brigade, puis de la division «Tito Speri», de durs combats à Mortirolo contre les milices fascistes de la division «Tagliamento». <sup>17</sup> Il s'inscrit après la guerre au PSIUP (Partito socialista italiano di Unità proletaria) et passe au PSLI (Partito socialista dei Lavoratori italiani) après la scission de Palais Barberini en janvier 1947. Il reprend immédiatement ses activités en assumant des charges gouvernementales, y compris au niveau international comme le montrent ses participations, en sa qualité de conseiller technique, aux travaux de la Conférence internationale du travail (Paris, 1945), comme délégué à la Conférence internationale de la main-d'œuvre (Rome, 1948), puis à nouveau comme délégué à la Conférence sociale organisée par le Mouvement européen (Rome, 1950) ainsi qu'à la Conférence sur les relations humaines dans l'industrie en 1956.<sup>18</sup> De 1946 à 1957 il est chargé, au titre de chef de cabinet du ministère du Travail, d'en restructurer l'administration. Il collabore alors avec les ministres Ludovico D'Aragona, Giuseppe Romita, Amintore Fanfani et Ezio Vigorelli à l'élaboration d'importants textes législatifs. Il accompagne le ministre délégué à la coopération européenne Pietro Campilli et la délégation italienne à la Conférence pour la coopération économique européenne de 1947 à Paris, sur la préparation du plan Marshall et assiste Roberto Tremelloni, ministre délégué à la présidence du comité interministériel pour la Reconstruction dans la mise au point de l'enquête parlementaire sur le chômage en 1952-1953.<sup>19</sup> En 1954, Lionello Levi Sandri préside la commission d'enquête gouvernementale sur la catastrophe minière de Ribolla (Grosseto). Celle-ci, nommée par le ministre du travail Vigorelli, s'acquitta de sa tâche en recueillant l'approbation unanime pour l'impartialité et l'objectivité avec lesquelles elle avait procédé à la reconstitution des faits et à l'identification des responsables.<sup>20</sup> En marge de ses fonctions de *grand commis de l'Etat*, Levi Sandri ne néglige pas l'enseignement universitaire à Rome et multiplie les essais et articles principalement dans le domaine du droit de la

17. D. MORELLI, *La montagna non dorme*, Morcelliana, Brescia, 1968.

18. Dans la résolution finale sur les "Problèmes sociaux posés par la libération des mouvements de personnes", la Conférence «considère comme inséparables les notions de plein emploi et de libération des mouvements de personnes». AHUE, Fonds Mouvement Européen, dossier 867, *Résolutions de la Conférence sociale du ME tenue à Rome du 4 au 8 juillet 1950*, p.19. Sur l'importance de la conférence, voir A. LANDUYT, *I movimenti per l'unità europea e la dimensione sociale (1948-1984)*, in: A. LANDUYT, D. PREDA (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, vol.I, Il Mulino, Bologna, 2000, pp.461-464.

19. AHUE, Fonds LLS, dossier 1, *Carteggio relativo al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale*, Lettre de P. Campilli à L. Levi Sandri, 1<sup>er</sup> octobre 1947; L. Levi Sandri à P. Campilli, 4 octobre 1947; lettre de R. Tremelloni à L. Levi Sandri, 5 août 1953. Pour un cadre d'ensemble de l'évolution du Welfare State en cette période en Italie, voir G. SILEI, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti*, vol.II, *Dalla caduta del fascismo ad oggi*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 2004.

20. Sur ce dramatique épisode, se reporter au reportage de L. BIANCIARDI, C. CASSOLA, *I minatori della Maremma*, Laterza, Bari, 1956.

prévoyance sociale, s'impliquant pleinement dans la bataille que les spécialistes du droit du travail mènent alors pour l'autonomie de leur discipline.<sup>21</sup>

## L'appel à Bruxelles

L'arrivée de Lionello Levi Sandri dans la capitale belge le 21 février 1961 coïncide avec une session du Conseil des ministres à laquelle participent également les membres de la Commission. Sa première rencontre avec ses collègues a lieu durant le dîner qui conclut la réunion.<sup>22</sup> Bien que sa compétence spécifique et sa capacité managerielle soient unanimement reconnues, il est le premier universitaire à intégrer l'exécutif communautaire, ce qui lui vaut d'être accueilli avec quelque méfiance et préjugé. Tous les commissaires qui l'avaient précédé étaient issus de la haute administration, de la diplomatie, du monde politique ou du syndicalisme. Selon le témoignage de l'ambassadeur Giovanni Falchi, alors en fonctions à la Représentation italienne auprès de la Communauté, Levi Sandri est accueilli avec une certaine condescendance, pour ne pas dire avec un brin d'hostilité. Dénommé *le professeur*, il est regardé avec quelque suspicion par certains de ses collègues, en raison de l'absence de *cursus honorum* politico parlementaire et de la propension prêtée aux juristes de se complaire dans l'abstraction et de traiter les questions concrètes à travers le filtre des catégorisations générales.<sup>23</sup> Le portefeuille des affaires sociales est, de l'avis des experts, l'un de ceux dont les bases juridiques sont les plus impalpables au niveau des traités: il s'agit essentiellement de vagues énonciations de principes comme les § 2 et 117 et en particulier le § 118 des traités de Rome. Ces derniers préfigurent une approche globale de type libéral à propos des questions économiques et sociales dans un cadre législatif exempt de protection

21. Sur le débat lié à ces problématiques, voir la contribution de G. CAZZETTA, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, in: AA.VV., *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol.XXXVIII(1999), consacré au thème *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, vol.I, Giuffrè, Milano, 1999, pp.511-629, aussi dans l'ouvrage de G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, pp.171-289. Dans la confrontation qui apparaît dans l'immédiat après-guerre à propos de la nature du droit du travail, privé (Santoro Passarelli) ou public (Mortati), Levi Sandri semble se ranger dans le premier camp, en ce qu'il admet qu'on doit, à l'intérieur de la discipline «avoir à l'esprit que la sphère réglementaire du droit public, en raison de la nature même de celle-ci, se présente en position de supériorité formelle par rapport aux autres législations», dans: L. LEVI SANDRI, *Lezioni di Diritto del Lavoro*, Giuffrè, Milano, 1962, p.50. Cazzetta dans son étude observe combien cette position doctrinale relevait de l'expérience corporatiste.
22. AHUE, Fonds LLS, dossier 1, *Atti di nomina*, op.cit., Lettre de G. Caron à L. Levi Sandri, 6 février 1961.
23. G. FALCHI, *L'impegno per L'Europa*, in: G. FALCHI, M.C. LEVI SANDRI, D. MORELLI, G. PESCATORE, P. SANDULLI, *Lionello Levi Sandri ...*, op.cit., pp.66-67.

dans le cadre européen.<sup>24</sup> En Italie, les syndicats non communistes avaient exercé de fortes pressions pour obtenir d'être représentés au sein des nouveaux exécutifs, alors que la CGIL s'y était opposée, ne trouvant pas dans les nouveaux exécutif les garanties suffisantes pour une réforme du marché du travail.<sup>25</sup>

La concertation entre partenaires sociaux est gérée par le Comité économique et social (CES), institué par les traités européens et entré en fonctions en 1958: sa création apparaît plutôt comme la conséquence du désintérêt des négociateurs envers les problèmes de politique sociale. Confiné dans un rôle subalterne d'organe consultatif, le CES ne parvient pas à se tailler une place autonome et bien définie dans le processus de décision communautaire. Sa composition, qui voit le patronat prévaloir numériquement sur la représentation syndicale, et le poids des autorités nationales qui font office de «frein», en réduisent la portée innovatrice, même si, sous le commissariat de Levi Sandri et jusqu'à la crise de la Chaise vide, il connaît une certaine valorisation.<sup>26</sup>

Aux dires de Giovanni Falchi, qui sera son chef de cabinet de 1967 à 1970, le titulaire du portefeuille des affaires sociales à la Commission subit de fortes pressions contradictoires. Il doit agir d'une part contre la volonté de la majorité des Etats membres, qui considèrent toute initiative en la matière comme une ingérence dans leurs affaires intérieures et d'autre part il doit gérer au mieux les demandes d'application des mesures revendiquées par les syndicats et affronter le dur «lobbying» des organisations patronales très attentives à ce que l'application des règlements se solde par le moins de dommages possibles pour les intérêts de leurs affiliés.<sup>27</sup>

24. Pour une vision générale des points de politique sociale mentionnés dans les traités de Rome et pour un examen détaillé des exigences italiennes dans ce cadre on se reportera à "Convegno di studi per i problemi relativi al trattato istitutivo della Comunità economica europea", Roma, 19- 20 décembre 1957, organisé par l'Istituto di Studi parlamentari, vol.I, rapports, partie IV, *Il lavoro e la politica sociale*, Arte Grafica Romana, Roma, 1957, en particulier, pp.352-374.
25. *Il problema europeo della manodopera*, in: *Bullettino di informazione sindacale CISL*, 8(1950), pp.6-10; *I problemi dell'integrazione europea*, ICAS, 1955; M. LAI, *I sindacati e la CEE con particolare riguardo alla CISL*, in: E. DI NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZZI (dir.), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Marzorati, Milano, 1992, pp.505-520; G. FORMIGONI, *I sindacati italiani e il processo di integrazione europea (1947-1960)*, in: A. CIAMPANI, *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e integrazione europea*, Franco Angeli, Milano, 1995, pp.33-41; A. CIAMPANI, *La storia del movimento sindacale italiano e l'Europa: oltre la diplomazia sindacale?*, in: *Storia delle relazioni internazionali*, XIII(1998)-XIV(1999), 2-1, pp.215-234. Sur les prises de positions du PSI, du PCI et de la CGIL face aux traités de Rome, cf. M. MAGGIORANI, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea*, Carocci, Roma, 1998, pp.65-74. Sur la culture de la CISL en ces années on verra la contribution de A. CIAMPANI, *I cleavages del sindacalismo italiano*, in: U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol.I, Carocci, Roma, 2004, en particulier les pp.267-269. Sur l'attitude de la CFDT en France face au Marché commun: S. SCHIRMANN, *La CFDT et l'Europe sociale au cours des années soixante*, in: L. LEONARDI, A. VARSORI (dir.), *Lo spazio sociale europeo*, Florence University Press, Firenze, 2005, pp.11-17.
26. M.E. GUASCONI, *Il CES e le origini della politica sociale europea*, in A. VARSORI (dir.), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Marsilio, Venezia, 2000, p.162.
27. G. FALCHI, *L'impegno per l'Europa*, in: G. FALCHI, M.C. LEVI SANDRI, D. MORELLI, G. PESCATORE, P. SANDULLI, *Lionello Levi Sandri ...*, op.cit., pp.68-69.

La marge de manœuvre, bien qu'éroite, existe pourtant. Partant de ces prémisses, l'action de Levi Sandri se développe suivant quelques lignes directrices spécifiques: exécuter les objectifs du traité en favorisant en particulier la réalisation progressive de la libre circulation des travailleurs, faciliter les échanges de jeunes travailleurs, garantir l'égalité de traitement entre hommes et femmes, utiliser les ressources du Fonds social européen pour faciliter l'emploi et la mobilité professionnelle dans la Communauté, définir les principes généraux d'une politique commune de formation professionnelle.<sup>28</sup> Pour ce faire, il lui faut tenir compte, hormis la lettre et l'esprit du traité, de la tutelle que certains Etats membres maintiennent sur tout ou partie des secteurs d'intervention, et donc recourir plus souvent qu'il ne serait souhaitable à la méthode de coopération intergouvernementale. Cet interventionnisme étatique l'oblige à convaincre les gouvernements afin de réunir les conditions favorables à la bonne réception par ces derniers de la réglementation conçue en un sens «large» à Bruxelles. On rappelle à ce propos que le gouvernement italien, dans un mémorandum sur la situation de l'emploi présenté au Conseil le 28 juin 1971, soit un an après le départ de Levi Sandri de la Commission, constate encore que «jusqu'à présent, la politique sociale a été considérée essentiellement comme un secteur d'intérêt national, plus que communautaire».<sup>29</sup>

En outre, le commissaire ne doit pas perdre de vue le lien existant entre le progrès des conditions sociales et la croissance harmonieuse de l'économie européenne, et signifier clairement qu'une économie intégrée sera le meilleur, sinon le seul garant d'une plus grande justice sociale. Les derniers points de son programme d'action peuvent se résumer dans la volonté d'isoler et de renforcer, au sein de chaque mesure de caractère sectoriel, l'élément social et dans le souci d'une implication et d'un dialogue plus dynamiques de la part des partenaires sociaux.

Levi Sandri est parfaitement conscient du faible pouvoir d'initiative dont le collège dispose dans le domaine de la politique sociale, à l'égard de la législation en vigueur dans les Etats membres. Pourtant, il est convaincu que l'emploi et sa maîtrise au niveau communautaire représentent un facteur «fondateur» pour l'Europe politique. D'où ses efforts centrés sur un nombre limité de questions sur lesquelles il a le sentiment de pouvoir peser effectivement. La libre circulation des travailleurs frontaliers et saisonniers, la compilation de la liste européenne des maladies professionnelles, l'harmonisation des législations en matière de médecine

28. Pour une vision d'ensemble du problème voir L.-E. TROCLET, V. GUIZZI, *Elementi di diritto sociale europeo*, Giuffrè, Milano, 1975, pp.215-285; J. DEGIMBE, *La politique sociale européenne du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, Institut Syndical Européen, Bruxelles, 1999, pp.59-91; A. VARSORI, *Alle origini di un modello sociale europeo: la Comunità europea e la nascita di una politica sociale (1969-1974)*, en: *L'Europa negli anni settanta: una svolta nella storia del continente*, in: *Ventunesimo secolo*, mars 2006, pp.19-24; A. CIAMPANI, *La politica sociale nel processo di integrazione europea*, in: *Europa/Europe*, 1(2001), pp.120-134.

29. Cf. A. VARSORI, P.L. BALLINI (dir.), *L'Italia e l'Europa (1947-1969)*, vol.I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, p.799.

du travail, tels sont les domaines sur lesquels le commissaire aux affaires sociales fixe son attention au début de son mandat à Bruxelles.

### Le début du combat en faveur de l'Europe sociale au sein de la Commission Hallstein

Levi Sandri résume au cours de la 20<sup>e</sup> réunion plénière du CES, en janvier 1963, les questions non résolues par la précédente Commission en matière sociale.<sup>30</sup> L'occasion lui est offerte par la demande d'un avis du Comité sur le règlement et la directive relatifs à la libre circulation des travailleurs au sein de la communauté et sur la modification du règlement du Fonds social européen. Sur le premier point, le Commissaire déclare que la liberté de mouvement dans le cadre de la recherche d'un travail revêt une importance qui transcende la simple signification de la mesure pour assumer la valeur d'un premier élément constitutif d'une «nationalité communautaire», en assurant aux travailleurs des six pays les mêmes opportunités pour se réaliser à travers l'une des activités principales qui caractérisent l'existence humaine, à savoir, l'activité professionnelle.<sup>31</sup> Le Fonds social, opérationnel depuis 1958, est administré par le règlement n°9 adopté par le Conseil le 11 mai 1960 et entré en vigueur le 20 septembre de la même année. En 1958-1959, période durant laquelle le Fonds était resté privé d'un instrument de gestion juridique, son activité avait été modeste. A ce propos, Levi Sandri est conscient de devoir apporter le plus tôt possible de profondes modifications à cet important dispositif. Il regrette que certains aspects du Fonds social, révisables par la voie administrative, n'aient pas été corrigés auparavant.<sup>32</sup> Il mentionne à titre d'exemple la tentative entreprise pour permettre aux travailleurs en chômage partiel de bénéficier du Fonds en les assimilant aux chômeurs à plein temps. Or, la mesure a avorté en raison de l'absence d'un statut juridique du chômeur partiel.

Le 28 mars 1963, en présentant à l'Assemblée parlementaire européenne les grandes lignes de l'évolution de la politique sociale de la Communauté, Levi Sandri réaffirme l'importance de la formation professionnelle dans le cadre du développement des économies régionales et souligne comment la libre circulation

30. L'action de la Commission Hallstein est décrite dans C. MALANDRINO, «*Tut etwas tapferes>: compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*», Il Mulino, Bologna, 2005, en particulier les pages 97 à 142. L'auteur y rappelle comment, au cours de la réunion du Conseil des ministres des 12-13 octobre 1964, durant laquelle Hallstein avait présenté le document de programmation dénommé «Initiative 1964», il n'avait pas manqué de rappeler la nécessité d'adopter des mesures de politique sociale (p.111).

31. AHUE, Fonds CES, dossier 723, *Allegato al verbale della ventiseiesima riunione plenaria del 30-31 gennaio 1963*, intervention du Prof. L. Levi Sandri, p.4.

32. Sur ce point, cf. L. MECHI, *Les Etats membres, les institutions et les débuts du Fonds Social européen*, in: A. VARSORI (dir.), *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*, Nomos, Baden-Baden, 2006, pp.95-118 et, en général, J. DEGIMBE, *La politique sociale européenne*, op.cit., pp.81-82.

des travailleurs et l'adoption de mesures pas uniquement conjoncturelles pour l'utilisation du Fonds peuvent contribuer à l'équilibre du marché du travail. Lors de la même séance, il rappelle que les possibilités offertes par les programmes de formation professionnelle ne doivent pas empêcher les travailleurs de bénéficier de la pleine liberté de mouvement qui fait désormais partie de *l'acquis communautaire*. Il rappelle également l'enquête en cours sur les différences entre salaires masculins et féminins et sur la collecte de données statistiques préalable à l'établissement d'un programme visant à l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale, qui constitue un obstacle objectif au mouvement de la main-d'œuvre.<sup>33</sup> En clôturant son intervention il affirme que:

«la Commission est d'avis que le progrès social doit aller de pair et si possible, comme cela est advenu parfois dans l'histoire de nos pays, précéder, voire stimuler le progrès économique».<sup>34</sup>

Au cours de la session de l'APE où est discutée le règlement et la directive relatifs à la libre circulation des travailleurs, Levi Sandri souligne le grand pas en avant ainsi effectué vers l'affirmation de la notion de marché communautaire du travail, puisqu'il place pour la première fois tous les travailleurs sur un pied d'égalité par rapport au droit à la recherche d'un emploi dans n'importe quel pays de la Communauté. Bref, on observe ici comment, durant les premiers mois de son mandat, Levi Sandri a cherché à recueillir l'héritage de la Communauté européenne dans le secteur des affaires sociales en exploitant systématiquement tous les instruments mis en place au cours de la période précédente: la collecte de données statistiques, l'activation et l'extension du Fonds social européen – lui-même héritier du fonds de réadaptation de la CECA - l'importance donnée à la formation professionnelle.<sup>35</sup>

Lors d'une conférence de mai 1963, Levi Sandri fait observer qu'en dépit de l'absence, dans le traité de Rome, de référence explicite à un ensemble de règles permettant de parler d'une «politique sociale européenne» *proprio sensu*, il est possible d'identifier dans le texte des clauses dont la finalité va bien au-delà des pures nécessités liées à la productivité. Il cite l'exemple du § 119 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes et note comment la *ratio juridique* de la réglementation transcende la motivation immédiate qui a sous-tendu l'introduction de la clause dans le traité (à savoir la crainte du gouvernement français de subir la

33. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti al Parlamento europeo, interventi del Prof. Lionello Levi Sandri, evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1961, discussione di una relazione dell'On. Pêtre*, séance du jeudi 28 mars 1963, pp.217-221.

34. Ibid., p.221. Cf. aussi F. DI SARCINA, *Alle origini della politica europea delle pari opportunità: il dibattito comunitario sulla parità salariale (1957-1969)*, in: F. DI SARCINA, L. GRAZI, L. SCICHLONE, *Europa in Progress. Idee, istituzioni e politiche nel processo di integrazione europea*, Franco Angeli, Milano, 2006, pp.120-129.

35. L. MECHI, *Le politiche sociali della CECA*, in: R. RANIERI, LUCIANO TOSI (dir.), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, CEDAM, Padova, 2004, pp.125-126; E. GIBELLIERI, *Gli strumenti di politica sociale nel Trattato della Comunità Europea del carbone e dell'Acciaio (CECA)*, in: *Lo spazio sociale europeo*, op.cit., pp.19-30.

concurrence de la part des pays qui n'avaient pas encore de législation en la matière) pour s'inscrire de plein droit dans la législation progressiste qui cherche depuis des années à réduire l'exploitation du travail féminin.<sup>36</sup>

Le 28 janvier 1963, l'Assemblée parlementaire européenne (APE) examine le rapport du député libéral néerlandais Johanna Frederika Schouwenaar-Franssen sur l'égalité de traitement, à travail égal, entre hommes et femmes. Prenant la parole au nom de la Commission, Levi Sandri rappelle qu'une résolution de l'APE de 1961 avait déjà établi que les disparités entre salaires masculins et féminins devraient être ramenées à un maximum de 10% à la date du 30 juin 1963. Il confirme la détermination de la Commission à agir en ce sens et à exclure toute interprétation contraire à l'application pleine et entière du § 119 des traités de Rome.<sup>37</sup> Les échanges de jeunes travailleurs sont un autre point qui retient l'attention du commissaire Levi Sandri. Lorsqu'en novembre 1963 on discute au Parlement européen la possibilité d'adopter le projet de la Commission qui ouvre le premier programme d'échanges de ce type, il n'hésite pas à soutenir le rapport du député socialiste belge Léon-Eli Troclet qui, allant à l'encontre de certaines interprétations émises pendant les travaux préparatoires au sein de la Commission, juge indispensable de réserver aux institutions communautaires les pouvoirs nécessaires pour fixer un programme commun dans ce secteur, en le soustrayant aux prérogatives des Etats membres. En réalité, les obstacles n'ont pas manqué et Levi Sandri le reconnaît lorsqu'il rappelle les fortes oppositions à l'octroi de bourses d'études à des stagiaires de la part de la Commission ou à la concession de contributions à des organismes organisant la formation de stagiaires. De la même manière, le fait que la Commission puisse établir de manière autonome d'une année à l'autre les financements communautaires réservés à l'orientation a suscité de fortes réserves. Levi Sandri note que, dans le cadre du § 50, le fait de «favoriser» les échanges de jeunes travailleurs assume la valeur d'un véritable engagement juridique contraignant. D'autre part, si les accords bilatéraux dans ce secteur d'intervention doivent être considérés avec le plus grand intérêt, la Communauté doit aussi veiller à ce que l'on attribue:

- 
36. L. LEVI SANDRI, *Prospettive politiche e sociali della integrazione europea*, conférence tenue près la section de Milan de la Società italiana per l'Organizzazione internazionale le 10 mai 1963, in: *La Comunità internazionale*, 3(1963), p.363.
  37. Un important colloque sur le thème “*La parità di retribuzione nella Comunità economica europea*” s'est tenu à Milan du 30 septembre au 2 octobre 1963, organisé par le Comité des organisations féminines pour l'égalité de traitements (Comitato di Associazioni femminili per la parità di retribuzione). Il était vu par les organisations participantes comme une occasion «pour accélérer l'application de la Convention n.100 du BIT et de l'article 119 de la CEE». A cette occasion Levi Sandri établit des contacts avec la présidente du Comité, Teresita Sandeski Scelba, à travers de nombreux entretiens à Bruxelles et la mise à disposition d'un fonctionnaire de la Commission; il honore enfin le colloque de sa présence. Cf. M. DE LEO, *L'Unione donne italiane tra rimozione e riforme*, in: B. PISA, *Cittadine d'Europa. Integrazione europea e associazioni femminili italiane*, Franco Angeli, Milano, 2003, pp.78-79.

«une importance plus grande aux initiatives d'ordre culturel, qui seules peuvent faciliter l'intégration humaine et spirituelle des jeunes et conférer à la période de stage son véritable caractère».<sup>38</sup>

Le 22 janvier 1964, dans une discussion au Parlement européen portant sur la situation sociale de la Communauté en 1962, Levi Sandri dresse un premier bilan du travail accompli depuis lors: il observe que, suivant les indicateurs que la Commission s'est fixés, on enregistre surtout des progrès là où le traité lui permet d'intervenir, comme par exemple en matière de libre circulation des travailleurs, de formation professionnelle, d'égalité des traitements entre hommes et femmes. Les résultats sont en revanche moins probants là où la matière considérée ne rentre pas dans les domaines explicitement cités par le traité et où il est difficile de fixer un objectif commun. Levi Sandri cite l'exemple des systèmes de sécurité sociale qui, dit-il, «devront subir des ajustements progressifs avant de parvenir un jour à se conformer à un système commun». Jusque-là il sera impossible à la Commission de fixer un choix si elle ne fournit pas préalablement aux Etats membres les instruments permettant d'aboutir à une solution acceptable pour tous. En cela, le commissaire aux affaires sociales se montre profondément réaliste. A ceux qui réclament un plus grand dynamisme de la part de la Commission, il réplique que «la Commission ne peut faire fi du fondement juridique de son action et donc de ses limites».<sup>39</sup> Il n'omet cependant pas de rappeler l'institution d'un service spécifique pour l'hygiène et la sécurité sur les lieux de travail et l'attention portée aux règlements sur la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Les progrès les plus notables accomplis durant ces années sont toutefois ceux relatifs à l'adoption des mesures visant à assurer la libre circulation des travailleurs, sans doute parce que, pour reprendre les termes de Levi Sandri:

«la libre circulation ne consiste pas uniquement dans la liberté de mouvement d'un facteur de production, le travail, mais représente, dans le système du traité de Rome, quelque chose de plus: à travers cette liberté de circulation se dessine probablement une citoyenneté communautaire embryonnaire parce que, effectivement, avec la possibilité de répondre aux offres d'emploi, avec la possibilité de se déplacer dans ce but d'un Etat à l'autre, avec l'élimination de toutes les discriminations en matière d'emploi pour les citoyens de nos pays, se réalise une première citoyenneté européenne, qui met tous les travailleurs au même rang face à l'emploi».<sup>40</sup>

En même temps, il ne nie pas que de multiples résistances restent à surmonter et que de nombreuses choses inachevées attendent leur réalisation notamment au niveau de l'application des dispositions, comme par exemple dans le domaine de l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale et dans celui de la typologie des

38. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *scambi di giovani lavoratori, discussione di una relazione e di una relazione complementare dell'On. Nederhorst*, séance du jeudi 28 novembre 1963, p.187.

39. Ibid., p.78.

40. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Libera circolazione dei lavoratori, discussione di una relazione e di una relazione complementare dell'On. Storch*, séance du jeudi 23 janvier 1964, p.149.

professions, sans oublier la faible incidence du Fonds social européen sur l'offre de formation professionnelle. En février 1964, quand il résume son action à Bruxelles, Levi Sandri fait allusion aux prérogatives de la Commission en matière sociale: parmi les objectifs atteints, il cite l'approbation du 2<sup>e</sup> règlement sur la libre circulation des travailleurs qui permet l'éligibilité des travailleurs étrangers au sein des organes de cogestion des entreprises en Allemagne et dans les comités d'entreprise en France.<sup>41</sup>

Au cours de la discussion sur la situation sociale dans la Communauté en 1963, il revient sur les progrès accomplis, citant l'accélération imprimée à la suppression des obstacles à la libre circulation des travailleurs, suite à l'approbation du règlement consentant aux la délivrance, dans toute la Communauté, de permis de travail aux citoyens d'autres pays et le développement de la collaboration entre partenaires sociaux dans le cadre de la constitution d'organes paritaires de concertation sur le plan européen. Concernant la réforme du Fonds social européen, il rappelle la nécessité de passer à un organe plus souple qui réponde davantage aux objectifs pour lesquels il a été créé. Devant le souhait exprimé par le député Antonio Carcaterra – il réclame «une politique sociale et communautaire plus large et plus complète à réaliser sous l'impulsion de la Commission»<sup>42</sup> – Levi Sandri répond que le § 118 du traité de Rome laisse aux Etats membres la latitude et la volonté de réaliser les initiatives résultant de la législation communautaire. C'est justement pour cette raison, poursuit-il, que la Commission ne doit jamais perdre de vue la promotion de la collaboration entre les Etats membres en matière de politique sociale. En ce sens, la Commission doit concentrer ses efforts sur la politique de l'emploi et l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale.

Après la conclusion du traité de fusion des exécutifs, le 8 avril 1965, Levi Sandri examine les conséquences que celui-ci ne manquera pas d'avoir sur la politique sociale de la Communauté. Ce faisant, il met en exergue l'exigence d'une politique commune de l'emploi et l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale des pays membres dans le but d'impliquer des couches sans cesse plus nombreuses de la population européenne dans le processus d'intégration.

La pensée de Levi Sandri se tourne en dernier lieu vers la construction d'une Europe politique au sein de laquelle la dimension sociale constituerait l'atout majeur en faveur d'une adhésion des masses populaires au processus d'intégration communautaire. C'est à cette condition qu'il sera possible de progresser vers l'objectif final avec l'appui des classes laborieuses. L'obtention progressive de résultats dans le domaine social transcende l'intérêt sectoriel pour assumer une valeur proprement politique. La protection du travailleur migrant et le transfert de sa situation d'assuré d'un pays à l'autre, l'action de réadaptation professionnelle menée grâce au Fonds social européen, l'appel à un rôle plus actif des partenaires

41. L. LEVI SANDRI, *I problemi attuali della Comunità europea: prospettive economiche e politiche dell'integrazione europea*, in: CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA (ed.), *Le Comunità europee a Genova*, Genova, 14 février 1964, p.26.

42. ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Situazione sociale nella Comunità, discussione di una relazione dell'On. Carcaterra*, séance du vendredi 27 novembre 1964, p.212.

sociaux dans le champ communautaire sont autant d'étapes supplémentaires sur la voie d'une Europe plus «politique». A côté de ces actions positives, d'autres n'ont pas atteint les résultats escomptés: on avait pensé, notamment en Italie, que la libre circulation pourrait contribuer à atténuer le problème du chômage dans le Mezzogiorno, alors que, comme le rappelle Levi Sandri, la politique régionale communautaire est plutôt orientée dans le sens d'un apport de capitaux là où le travail existe déjà et non l'inverse. Pourtant, pour le commissaire, «la libre circulation reste un véritable droit public subjectif du citoyen européen».<sup>43</sup>

Le 16 juin 1965, le Parlement européen discute le rapport de la députée Ilse Elsner relatif aux interventions du Fonds social européen. Depuis quelque temps déjà on ressentait à Strasbourg la nécessité d'adapter le Fonds à la conjoncture économique porteuse. Jusque là il était conçu essentiellement comme une caisse de compensation contre le chômage qui pourrait pu être généré par l'ouverture du marché commun. Le temps est venu, explique Levi Sandri, d'exploiter pleinement les potentialités du FSE en l'utilisant pour développer l'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs. Dès l'instant où, l'on est passé en Europe, de 1957 à 1965, à une situation de plein emploi, le commissaire souligne la nécessité de convertir le Fonds en un système apte à prévenir le chômage et à maintenir l'emploi à un niveau élevé en offrant aux travailleurs la possibilité d'adapter leurs propres capacités professionnelles dans un marché de l'emploi en rapide mutation. Les interventions de requalification et de reconversion de la main-d'œuvre doivent être encouragées. A cet effet la dotation du Fonds doit être majorée. Sans cela on ne saurait ni réaliser l'indispensable construction de centres de formation professionnelle et de logements ouvriers ni financer les services sociaux.<sup>44</sup>

Le § 118 du traité de Rome, considéré comme constituant la clé de voûte de la politique sociale de la CEE, présente également un obstacle juridique lorsqu'il désigne les Etats membres, et non le Conseil, comme interlocuteurs de la Commission. Celle-ci avait tenté à plusieurs reprises de faire rentrer la politique sociale dans le cadre du § 145 qui indiquait justement le Conseil comme l'organe de coordination des politiques économiques générales, mais sans succès. Pour Levi Sandri les conséquences de cette asymétrie entre l'énonciation d'objectifs ambitieux et la modestie des moyens normatifs à la disposition de la Commission pourraient avoir, à terme, des répercussions très graves. Ne provoqueront-elles pas une perte de confiance des travailleurs dans la cause européenne?

43. L. LEVI SANDRI, *L'evoluzione sociale nel quadro comunitario*, in: L. LEVI SANDRI, *IV Corso di diritto e di economia delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 1966, p.389.

44. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *interventi del Fondo sociale europeo, discussione di una relazione dell'On.Elsner*, séance du mercredi 16 juin 1965, p.142.

## Entre deux crises: la «Chaise vide» et le veto gaullien à l'adhésion britannique

Durant l'épisode de la Chaise vide, qui passe pour être la pire crise dans l'histoire des institutions européennes, la politique sociale ne paraît pas avoir souffert davantage que les autres secteurs d'intervention. L'accent est toujours mis durant cette période sur l'emploi, sur la politique de la formation professionnelle, sur le Fonds social européen, mais aussi sur la sécurité et l'amélioration des conditions de travail. En ce qui concerne l'emploi, Levi Sandri considère la phase relative à la libre circulation des travailleurs et aux politiques de soutien aux travailleurs migrants comme achevée. En matière de formation professionnelle, il souligne les efforts mis en œuvre pour l'adoption de principes généraux pour une politique commune de formation et en matière d'échanges de jeunes travailleurs. Sur le Fonds social européen son appréciation est plus mitigée: si d'un côté on ne peut que se féliciter des résultats déjà obtenus, on peut regretter d'un autre côté l'incapacité de l'instrument à développer toutes ses potentialités. Levi Sandri souhaite sa réforme dans les meilleurs délais. Dans le secteur de la sécurité du travail, il annonce l'élaboration d'un programme ayant pour objectif final l'institution d'un système européen de sécurité et d'hygiène du travail. En matière d'amélioration des conditions de vie et de travail enfin, il rappelle les résultats obtenus au niveau de la parité des salaires masculins et féminins et de l'harmonisation progressive des systèmes de sécurité sociale au sein des Etats membres. Parmi les objectifs qui restent à atteindre, le commissaire insiste sur l'effort à accomplir par les Etats membres pour jeter les bases d'une politique effectivement européenne de l'emploi, de l'adaptation et de l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale et des aspects sectoriels de la politique sociale, notamment dans les domaines de l'agriculture et des transports.<sup>45</sup>

Le 9 mars 1966, Levi Sandri annonce devant le Parlement européen que la Commission et le Conseil ont pu reprendre leurs travaux après la parenthèse du boycott français suite au compromis atteint à Luxembourg fin janvier. Il prononce à cette occasion un discours important sur le rôle de la Commission comme gardienne de l'esprit et de la lettre des traités quitte à s'assurer toujours l'appui des gouvernements pour des décisions spécifiques.<sup>46</sup> Sur la base des § 117 et 118 du traité, la Commission continue à mettre à l'ordre du jour de nouveaux aspects de la politique sociale. Parmi ceux-ci émerge la protection sanitaire de la maternité: l'occasion est offerte par une recommandation faite aux Etats membres en

45. L. LEVI SANDRI, *Otto anni di politica sociale della CEE*, in: *Documenti di Comunità europee*, 17(1966), Office des publications officielles des Communautés européennes, Roma.

46. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ....*, op.cit., *Situation actuelle de la Communauté européenne, discussion d'un rapport de M. Metzger*, séance du mercredi 9 mars 1966, p.128. Sur l'impact de la «crise de la chaise vide» sur les travaux de la Commission, voir N.P. LUDLOW, *De-Commissioning the Empty Chair Crisis. The Community Institutions and the Crisis of 1965-1966*, in: J.M. PALAYRET, H. WALLACE, P. WINAND, *Visions, Votes and Vetoed. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Peter Lang, Bruxelles, 2006, pp.89-93.

conclusion d'une vaste collecte de données statistiques et réglementaires. Le document comprend des dispositions qui réglementent la durée de travail et l'interdiction du travail de nuit. Dans le premier cas, suivant le rapport présenté par la députée luxembourgeoise Astrid Lulling, on requiert un horaire de travail n'excédant pas quatre-vingt-dix heures hebdomadaires, dans le second, on souhaite limiter le recours au travail de nuit à certains secteurs industriels, entre cinq heures du soir et pas après 23 heures.<sup>47</sup>

Au cours de la discussion parlementaire sur les travaux du Conseil, consacrée aux affaires sociales, Levi Sandri tire quelques conclusions sur l'action de la Commission: en répondant à une objection du député démocrate-chrétien belge René Prêtre sur la faible incidence du travail des commissaires dans le secteur de l'harmonisation sociale, il répond que la déception se limite à ce champ de compétence car, en dépit des limites imposées à la fois par le traité et par l'insuffisance des ressources budgétaires, d'importants résultats ont été obtenus en matière de libre circulation des travailleurs, de sécurité sociale des travailleurs migrants, de fonctionnement du Fonds social européen et de formation professionnelle. Au cours d'une intervention devant le Comité économique et social (60<sup>e</sup> séance), Levi Sandri illustre les progrès accomplis dans son ressort en 1966: il rappelle que le Conseil des ministres a finalement pris acte, dans sa réunion du 13 mai 1966, de l'importance de la politique sociale dans la perspective d'un développement harmonieux et équilibré de la Communauté et de l'application du traité. Il rappelle que la dialectique institutionnelle habituelle entre la Commission et le Conseil s'est interrompue dans ce secteur pendant vingt-six mois pour ne reprendre qu'en décembre 1966. Parmi les dernières mesures adoptées, il cite les allocations extraordinaires versées aux travailleurs italiens licenciés des mines de souffre et aux résultats obtenus sur la base du rapport Veldkamp en matière d'harmonisation sociale, tout en admettant les retards accumulés pour d'autres questions soumises à l'examen du Conseil, comme la réforme du Fonds social européen et le programme de formation professionnelle accélérée visant à faciliter la réinsertion sur le marché du travail européen de certains chômeurs italiens.<sup>48</sup>

Levi Sandri ne perd jamais de vue le cadre politico-institutionnel dans lequel évolue la politique sociale. Quelques mois plus tard, il a l'occasion de faire le point sur la situation générale de la Communauté et de préciser les points qui restent à l'ordre du jour:

- la nécessité de trouver un équilibre entre les exigences divergentes des Etats membres afin d'éviter que ne se reproduisent des situations semblables à celle qu'a connu la France, bénéficiaire quasi unique du Fonds européen de garantie et d'orientation agricole;

47. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Protezione sanitaria della maternità, discussione della relazione dell'On. Lulling*, séance du 27 juin 1966, p.19.

48. AHUE, Fonds CES, dossier 2283, *Allegato al verbale della sessantesima riunione plenaria del 22-23 febbraio 1967, allocuzione pronunciata dal Prof. L. Levi Sandri*, pp.2-6.

- la conclusion du processus de fusion des exécutifs, pour affronter avec plus de détermination le problème de l'énergie;
- la conduite à une bonne fin des négociations d'adhésion du Royaume-Uni;
- la reprise du dialogue entre les gouvernements des Six.

Dans cet appel à une relance du processus d'intégration, Levi Sandri réaffirme son intention d'engager pleinement les peuples européens à travers leurs mandants politiques, syndicaux et professionnels. Il regrette en particulier l'attitude frileuse qu'adoptent certains partis et syndicats face au transfert au moins partiel, de leurs actions de lobbying du plan national au plan européen.<sup>49</sup> Ce n'est que plusieurs années plus tard que ce point de vue sera admis en Italie par Giorgio Amendola, lequel, faisant allusion à l'attitude du PCI et à la CGIL, reconnaîtra:

«Il y a un problème de présence des syndicats, des coopératives, des mouvements de jeunesse, et pas seulement en commissions consultatives, mais dans le vif des activités de la Commission et de ses organes. Ceci exige un engagement des forces populaires et démocratiques, qui a été insuffisant jusque-là. Face à l'Europe des monopoles et des bureaucrates, il a manqué l'engagement des organisations populaires, des syndicats, pour affirmer la nécessité d'une transformation démocratique de la Communauté, pour que celle-ci ne soit plus seulement l'instrument de l'initiative diplomatique des gouvernements, mais le terrain d'une nouvelle bataille démocratique».<sup>50</sup>

## Avec la Commission Rey

Le 1<sup>er</sup> décembre 1967 le Parlement européen discute le premier rapport sur la situation sociale de la Communauté présenté par la nouvelle Commission unique présidée par Jean Rey. Levi Sandri évoque immédiatement le «nouvel élan social» escompté, tout en rappelant que la Commission a déjà à son actif l'élaboration – en avance sur le calendrier prévu – du règlement en matière de la liberté des travailleurs subordonnés, les dispositions en faveur de la défense des droits sociaux des travailleurs migrants, l'adoption des principes relatifs à la politique commune de formation professionnelle et la proposition de réforme du Fonds social européen. Répondant à une objection à propos des études réalisées par des «experts» pour le compte de la Commission, Levi Sandri clarifie la question en rappelant que le recours à des «experts indépendants» par la Commission pour des

49. L. LEVI SANDRI, *La CEE dopo dieci anni: bilancio e prospettive*, conférence tenue à Rome le 20 avril 1967 à l'invitation de la Società italiana per l'Organizzazione internazionale, in: *La Comunità internazionale*, 4(1967), pp.11-14. Sur ce point, cf. V. SABA, *L'integrazione europea e i sindacati*, in: R.H. RAINERO, *Storia dell'integrazione europea*, vol.I, Marzorati-Edititalia, Roma, 1997, pp.671-703; A. CIAMPANI, *La CISL tra integrazione europea e mondializzazione. Profilo storico del sindacato nuovo nelle relazioni internazionali: dalla Conferenza di Londra al Patto di Amsterdam*, Edizioni Lavoro, Roma, 2000, en particulier, pp.61-99.

50. G. AMENDOLA, introduction à *I comunisti italiani e l'Europa*, in: *Quaderni di politica ed economia*, supplément au 6(novembre-décembre 1971), p.15.

recherches spécifiques n'a pas à recevoir l'agrément préalable des pays membres, car une fois la décision prise d'y recourir, il n'est pas possible juridiquement de consentir un «vulnus» aux prérogatives de l'exécutif.

Compte tenu de la bonne conjoncture économique, la Commission estime qu'on peut se féliciter des bons chiffres enregistrés aux plans de la réduction de l'horaire hebdomadaire de travail et de l'augmentation des prestations de sécurité sociale, ainsi que de leur incidence positive sur l'harmonisation de la partie du revenu national consacré aux dépenses sociales. Le lancement des programmes de formation professionnelle dans l'agriculture est un autre point positif à signaler. La Commission envisage d'intervenir de la même façon dans le domaine des transports. Dans le même ordre d'idées, le Commissaire rappelle que la disposition sur la qualification de la profession de «tourneur» est sur le point d'être soumis à la décision du Conseil de manière à ce que les Etats membres et les organisations syndicales puissent élaborer à l'avenir la définition de cette qualification sur la base des nouvelles «lignes directrices» établies par la Commission. Au cours de la discussion, Levi Sandri trace un tableau d'ensemble de l'action communautaire en matière sociale, l'élargissant cette fois aux activités poursuivies au sein de la CECA et de l'Euratom. Après avoir souligné que ce qui a été acquis doit être considéré comme un point de départ et non d'arrivée, il se félicite de ce:

«que les activités et les politiques sociales, tant nationales que communautaires, inscrites dans une expansion économique soutenue, en grande partie, grâce à l'action du marché commun, ont conduit à l'élévation continue et au rapprochement progressif des niveaux de développement social des pays membres». <sup>51</sup>

Il observe que le nombre des travailleurs disposant d'un emploi s'est notamment accru par rapport à l'année précédente et que le niveau des salaires dans les pays de la Communauté a enregistré une augmentation moyenne supérieure à celle des autres pays industrialisés, alors qu'on constate dans le même temps une réduction des disparités entre les divers pays de la Communauté. Pour le commissaire ces résultats doivent non seulement être attribués à la seule action de la Commission, mais encore à l'effet conjugué de plusieurs facteurs. Il ne fait guère de doute que l'adoption de recommandations, la diffusion d'informations et l'instauration de relations entre partenaires sociaux en groupes d'études et de travail ont renforcé l'impact de la conjoncture favorable.

Pour les mois à venir, la Commission se donne comme objectif prioritaire:

«une politique active et dynamique de l'emploi [qui] doit comprendre essentiellement des actions visant à favoriser, dans les meilleures conditions et dans des limites déterminées, la mobilité professionnelle, sectorielle et géographique de la main-d'œuvre». <sup>52</sup>

Pour Levi Sandri, cette nouvelle approche peut certes sembler aller à l'encontre d'une conception du droit du travail qui vise principalement à protéger le

51. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti* ..., op.cit., *Dichiarazione sulla situazione sociale della Comunità nel 1967*, 13 mars 1968, p.17.

52. Ibid., p.18.

travailleur du licenciement et à garantir la stabilité de l'emploi. Le prochain effort devra donc viser à favoriser la mobilité du travailleur tout en sauvegardant, ou mieux, en amplifiant les garanties sociales existantes. Dans le secteur de la formation professionnelle, la Commission souhaite la prolongation de l'obligation scolaire et le développement de la formation professionnelle des adultes. En ce qui concerne les salaires, il souligne que l'action de la Commission devra évoluer de la notion du «salaire minimum» vers celles de la capacité d'acquisition de biens de consommation et de «revenu disponible». Une attention nouvelle est également portée à l'évolution des prix, à la politique fiscale et aux transferts sociaux, sans oublier l'investissement dans le vaste secteur de «l'Etat-providence» intégrant l'enseignement, les activités de loisirs, l'assistance sanitaire, le logement social.

A ce stade, il devient nécessaire d'envisager la politique sociale non plus comme un secteur d'intervention en soi, mais comme un aspect prioritaire à inscrire dans les autres politiques communes (l'agriculture, les transports, l'énergie). Cet objectif peut être réalisé en tirant profit de la fusion des exécutifs censée permettre une meilleure coordination des politiques. Ainsi apparaissent ce que Levi Sandri appellera par la suite des «modifications de structure» qui verront leur plein développement avec la création d'un marché interne unifié de 190 millions de personnes, l'amplification de la concurrence internationale et le développement toujours plus rapide des hautes technologies. Dans ce cadre, et dans le but d'en atténuer l'impact sur les travailleurs en difficulté, la Commission souhaite proposer une importante réforme du Fonds social européen sur la base du § 126 du traité de Rome. Le recours à cet «amortisseur social» est présenté comme une mesure préventive destinée à atténuer l'effet des crises industrielles. Il ne dispenserait plus les interventions a posteriori, sous forme de remboursements, mais deviendrait un acteur de la gestion de crise en introduisant la possibilité de concourir à la réinsertion de la main-d'œuvre en quête d'emploi. Son action pourrait également s'exercer de manière préventive, en permettant le perfectionnement et la réadaptation du personnel en activité dans le cadre de la formation professionnelle.

Le recours à des commissions paritaires, composées de représentants des partenaires sociaux pour affronter les problèmes en vue d'un règlement consensuel est considéré comme déterminant. Il s'inscrit d'ailleurs dans une tendance à la concertation, générale en Europe. Enfin Levi Sandri insiste sur la nécessité d'acquérir des éléments indispensables à la formulation d'une politique générale des revenus et sur la possibilité de recourir à des mesures d'assainissement financier pour faire face à l'accroissement progressif des dépenses de sécurité sociale. Concernant ce dernier problème, qui ne cessera de s'aggraver au cours des années, Levi Sandri suggère une programmation qui tienne compte de la répartition entre les frais de fonctionnement et les investissements de manière à limiter au minimum indispensable les interventions en ce domaine.

Un an plus tard, toujours devant le Parlement européen, le commissaire aux Affaires sociales peut déclarer que l'année 1968 a vu l'abolition des dernières discriminations entre travailleurs nationaux et travailleurs originaires d'un autre pays de la Communauté grâce à l'adoption du nouveau règlement donnant pleine

force d'application aux termes des § 48 et 49 du traité. Au contraire, l'activité du Fonds social européen est loin d'être satisfaisante au regard des nouvelles exigences de la situation économique.

Sur le plan de la coopération intergouvernementale, dans le cadre du § 118 du traité, Levi Sandri se limite à mentionner le travail accompli en vue de l'adoption du nouveau règlement sur la libre circulation des travailleurs, alors que le bilan des études et recherches délivrées par différents groupes d'études en attente d'examen par le Conseil apparaît totalement disparate.<sup>53</sup> L'importance des commissions paritaires constituées sous l'égide de la Commission pour les salariés agricoles, pour les employés du transport routier, de la navigation fluviale, du secteur de la pêche est mise en exergue. Levi Sandri évoque ensuite la levée nécessaire de certains obstacles dans les Etats membres comme préalable à la réalisation des conquêtes sur le plan européen. Il rappelle par exemple que la libre circulation effective des travailleurs dans l'espace communautaire est conditionnée dans une large mesure par la disponibilité ou l'absence de logements pour les travailleurs et leurs familles. Une autre carence en matière de coopération est constituée par l'absence d'une politique coordonnée des pays membres vis-à-vis des employeurs des pays tiers.

Dans le secteur de la formation professionnelle, les perspectives ne sont pas encourageantes: les résultats obtenus se mesurent davantage à la prise de conscience, par les Etats membres, d'une nécessaire modernisation de leurs programmes de formation qu'à une influence directe de la Commission dans ce secteur. Les programmes d'Euratom destinés à favoriser l'harmonisation de l'enseignement technique nucléaire représentent une expérience encourageante. Mais c'est dans l'application des dispositions du § 119 du traité relatives à l'égalité salariale homme-femme que la Commission enregistre les plus importants succès. L'objectif peut en ce cas être considéré comme atteint, même s'il manque encore l'engagement des organisations syndicales nationales dans la négociations des conventions collectives.

Le thème qui ressort du débat est celui de la coordination progressive, au niveau communautaire, des politiques de l'emploi qui échappent de plus en plus au contrôle des Etats nationaux. Les modifications du marché du travail, liées aux aspects structurels de l'économie, contraignent la Commission à adapter les termes du traité à une réalité qui s'est profondément modifiée au cours des dix ans d'application des nouveaux règlements communautaires. Pour Levi Sandri «les travailleurs doivent être les premiers bénéficiaires – et non les victimes – pas même temporaires» de ces mutations de la conjoncture économique internationale.<sup>54</sup> A ce propos le commissaire revient sur la question récurrente de la réforme du Fonds social européen, encore trop rigide et bureaucratique pour être en mesure de

53. Parmi ceux-ci, on citera: *Incidences économiques de la sécurité sociale, Financement de la sécurité sociale en agriculture et les problèmes financiers de la sécurité sociale*.

54. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, Dibattiti ..., op.cit., *dichiarazione sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1968*, 12 mars 1969, p.23.

répondre efficacement aux nouvelles exigences économico-sociales, alors qu'il souligne au contraire l'utilité du Fonds de réadaptation de la CECA. On peut sans doute être satisfait des résultats déjà obtenus mais, Levi Sandri prudemment ajoute que:

«parler aujourd'hui d'une Europe des travailleurs me semble pour le moins prématûr. Bien d'autres pas devront être accomplis, bien d'autres réalisations poursuivies, pour que les objectifs spécifiquement sociaux des traités de Paris et de Rome puissent être considérés comme atteints et qu'on puisse légitimement parler d'une Europe sociale».<sup>55</sup>

Quelques mois plus tard on discute au Parlement européen un important rapport présenté par la Commission au Conseil sur les «interconnexions entre la politique sociale et les autres politiques de la Communauté». Le thème est délicat en ce sens que les objectifs sociaux fondamentaux sont indiqués par le traité et que toutes les autres politiques sectorielles doivent concourir à les réaliser. Le rapport examiné est provisoire car il n'a pas été approuvé par la commission sociale du Parlement européen sur certains points où elle constate que le Conseil n'a pas pris de décisions contraignantes pour les Etats membres. Levi Sandri observe que les mesures contraignantes demandées ne peuvent pas être imposées, mais que le Conseil a adopté une série de décisions susceptibles d'en faciliter l'application. Répondant aux objections, il accueille positivement la demande d'une vision stratégique d'ensemble dans laquelle s'inscriraient les corrélations entre politique sociale et politiques sectorielles et lorsqu'on lui demande de profiter de l'occasion offerte par la fusion des exécutifs, effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1967, pour renforcer la base normative de la politique sociale, il réplique que ce n'est pas tant cette base qu'il convient de renforcer, mais la dotation financière qui a permis et permit encore à la Haute Autorité de la CECA d'intervenir avec un budget autonome, par exemple pour la construction des maisons ouvrières.<sup>56</sup> Les disponibilités financières grâce auxquelles la Commission pourrait élargir l'éventail des ses interventions et la collaboration majeure qui devrait s'instaurer entre les représentants nationaux nommés au Parlement européen et les parlementaires nationaux aux fins de favoriser l'application des règlements dans les différents pays seraient.

En juillet 1969, lors de la présentation du rapport sur la situation sociale de la Communauté de l'année précédente, Levi Sandri exprime son sentiment sur la «stratégie sociale» de la Commission. Partant du principe que la politique communautaire en ce secteur reste marginale et fragmentaire, il estime que les problèmes s'accumulent en ce qu'on ne peut compter sur un organe centralisateur, étant entendu que toute action en la matière exige une concertation entre la Commission, le Conseil et le Parlement d'une part, les institutions gouvernementales et parlementaires des pays membres d'autre part, sans compter la concertation avec les partenaires sociaux à chaque niveau. De ce dernier point de vue, le Commissaire se félicite que la Confédération nationale des syndicats libres

55. Ibid., p.24.

56. L. MECHI, *L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières*, in: *Journal of European Integration History*, 1(2000), pp.63-90.

et la Confédération mondiale du travail aient transformé leurs bureaux à Bruxelles en véritables confédérations syndicales européennes. Aussi formule-t-il l'espoir de les voir agir «dorénavant comme de véritables confédérations syndicales, décidées à jouer leur rôle sur le plan de la négociation des conventions collectives au niveau communautaire».<sup>57</sup>

Il apprécie également avec satisfaction que la CGIL italienne et la CGT française aient donné des signes d'ouverture envers la politique européenne après des années de désintérêt.<sup>58</sup> Ces signes positifs nouveaux de la part des syndicats liés aux partis de gauche peuvent constituer l'amorce d'un engagement dans la négociation d'accords collectifs au niveau communautaire.

Les rapides mutations structurelles du marché risquent de créer dans la population active de nouvelles poches déprimées, équivalentes à celles qui affectent déjà certains secteurs comme l'agriculture ou l'industrie textile, ou certaines régions défavorisées. Pour faire face à ces dangers potentiels, la solution ne peut résider que dans un Fonds social européen disposant d'instruments et d'objectifs totalement renouvelés. Levi Sandri conclut en formulant l'espoir de voir s'organiser une conférence tripartite qui ferait le point de la situation.

Les conclusions du congrès de La Haye des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969 – la rencontre marque le début de la seconde relance du processus d'intégration – renferment l'élaboration d'un plan pour la création d'une union économique et monétaire. La Commission est chargée de préparer un plan de faisabilité. Levi Sandri intervient dans la partie consacrée à la convergence des politiques économiques des Etats membres. Celle-ci exige un approfondissement des orientations des politiques fiscales, économiques et monétaires susceptibles d'intéresser les parties prenantes du dialogue social.<sup>59</sup> Le 9 décembre 1969, au cours de la discussion au Parlement européen sur la réforme du Fonds social, Levi Sandri présente les lignes directrices de la proposition de la Commission: celle-ci se voit attribuer des fonctions d'étude, de consultation et de proposition, alors que le Conseil se voit réservé le choix des secteurs d'intervention et le type d'aides à accorder. Les gouvernements nationaux décident de la façon selon laquelle les programmes seront présentés et de la manière dont ils seront garantis, dans une limite de 20% au moins. La Commission, assistée par le comité du Fonds, décidera de l'attribution des programmes présentés par les gouvernements nationaux et contrôlera leur exécution. Quant au Parlement européen, il suivra l'ensemble de la procédure en intervenant le cas échéant moyennant ses critiques ou conseils. Les partenaires sociaux sont également impliqués dans le cadre des diverses instances de consultation existantes comme le Comité du Fonds social ou le Comité

57. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Situazione sociale nella Comunità nel 1968*, 1<sup>er</sup> juillet 1969, p.109.

58. *I ritardi della sinistra*, interview de Bruno Trentin, in: M. MAGGIORANI, P. FERRARI (dir.), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti 1945-1984*, Il Mulino, Bologna, 2005, p.105.

59. M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze, 2004, p.96.

économique et social des CE.<sup>60</sup> La députée Lulling propose au contraire que la Commission bénéficie du droit de délibérer sur la base des critères établis par le Conseil et d'entendre préalablement le Parlement sur les secteurs, les régions et les catégories éligibles aux aides du Fonds social. Levi Sandri lui oppose un refus courtois, mais ferme par crainte que la volonté d'établir des critères généraux d'intervention comportant des spécificités sociales ne fasse défaut au Conseil. En revanche, il accueille favorablement la proposition d'introduire un Conseil tripartite sur l'emploi.

Le 11 mars 1970 Lionello Levi Sandri participe pour la dernière fois comme commissaire à la discussion concernant la situation sociale dans la Communauté. Le rendez-vous devant le Parlement de Strasbourg coïncide avec la dernière année de la phase transitoire du traité. Il offre l'occasion de faire le point de l'action de la Commission en matière sociale depuis 1958.

Levi Sandri se demande en premier lieu si les objectifs fixés par le traité ont été atteints. Les statistiques le confirment: entre 1958 et 1968, le produit brut *pro capite* s'est accru de 104% à l'intérieur de la CEE; reste à vérifier comment cette masse importante de capital a été redistribuée parmi les différentes couches sociales. Les chiffres sur l'emploi sont rassurants, même s'ils ne sont pas aussi bons qu'on aurait pu l'espérer: en 1958, le nombre des travailleurs disposant d'un emploi représentaient 69,5 millions pour un nombre de chômeurs se montant à 2,5 millions d'unités; dix ans plus tard, les deux chiffres sont respectivement de 72,6 et 1,6 millions. Les salaires ont augmenté dans une fourchette variant de 78% au Luxembourg à 138% aux Pays-Bas et le pouvoir d'achat s'est amélioré de 40% en France et de 60% aux Pays-Bas. L'extension des garanties offertes par les systèmes de sécurité sociale dans la plupart des Etats membres s'est soldée par une hausse sensible des dépenses liées au «Welfare». En 1958, le pourcentage des dépenses réservées à la prévoyance sociale variait de 12,36% en Italie à 18,58% en République Fédérale d'Allemagne. Neuf ans plus tard les valeurs extrêmes sont le fait des mêmes Etats, mais les proportions sont nettement plus élevées: 19,5% pour l'Italie, 22,09% pour la RFA). Bien entendu – admet Levi Sandri – la plupart des résultats enregistrés sont à mettre au crédit de l'action des gouvernements et des parlements nationaux et des accords collectifs passés entre les partenaires sociaux. Toutefois la conjoncture économique favorable secondée par la mise en place du marché commun et la libre circulation des marchandises et des personnes les a rendu possibles. L'ensemble des objectifs limités fixés par le traité en matière sociale ont été atteints dans les délais de la phase transitoire et même en avance sur le calendrier. Concernant les réformes jugées indispensables, comme celle du FSE ou de la sécurité sociale des travailleurs migrants, la Commission s'est faite l'interprète de l'opportunité d'y procéder en indiquant les lignes à suivre. L'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale a enregistré des progrès grâce à la collaboration toujours plus étroite des partenaires sociaux.

60. L. MECHI, *Les Etats membres, les institutions et les débuts du Fonds Social européen*, in: A. VARSORI (dir.), *Inside the European Community ...*, op.cit., pp.95-118.

## Conclusion

Au terme de cette étude, on a vu comment, par-delà des déclarations de principe, les progrès du secteur des politiques sociales accomplis en Europe au cours des années soixante n'ont pas connu de développements de grande ampleur, mais se sont plutôt caractérisés par la consolidation et le perfectionnement, pas à pas, des objectifs précédemment atteints.

Levi Sandri a hérité de Petrilli un portefeuille que les traités de Rome avaient maltraité. Ses inclinations professionnelles et ses idées politiques l'ont conduit à travailler le plus souvent «à la marge» du traité en cherchant à en exploiter les apories et les contradictions. Il s'est notamment employé, dans le respect des institutions communautaires et nationales, à aiguillonner ses collègues des organes communautaires, en l'occurrence ceux du Conseil économique et social qui semblaient encore vagir dans une sorte de limbes politico-réglementaires. Il s'est engagé au maximum pour insérer les partenaires sociaux dans le processus décisionnel des institutions européennes. Cette implication a trouvé son point d'orgue dans la première réunion de la Commission tripartite des 27-28 avril 1970 à Luxembourg où, sous la présidence de la Commission, se sont rassemblés autour d'une même table des représentants des organisations d'employeurs, des syndicats de travailleurs, des ministres du Travail des Six.<sup>61</sup> En dépit des efforts accomplis, la conférence s'est soldée par un résultat décevant: la Commission, attaquée par les syndicats et par le ministre italien du Travail Donat Catin pour son inertie en matière de politique sociale, est sortie de l'épreuve avec des prétentions et un rôle diminués. Contrairement au souhait de Levi Sandri, le Comité permanent pour l'emploi qui est créé au cours de la Conférence à la demande de la Confédération européenne des syndicats a eu pour référent le Conseil et non la Commission. C'est cependant sous la gestion de Levi Sandri qu'ont été jetées les bases du règlement de certaines questions, qui trouveront leur solution quelques années plus tard. On peut citer la réforme du Fonds social européen (elle trouvera son épilogue en 1971) ou la création, en 1975, de la première agence de la CEE dédiée à la formation professionnelle, le Cedefop.<sup>62</sup>

---

61. A. VARSORI, *La questione europea nella politica italiana*, in: A. GIOVAGNOLI, S. PONS (dir.), *Tra guerra fredda e distensione*, actes du cycle des conférences sur le thème *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, Roma, novembre et décembre 2001, vol.I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p.339. Sur le rôle de Levi Sandri dans la conférence tripartite on verra M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità ...*, op.cit., pp.149-161.

62. F. PETRINI, *The Common vocational training policy in the EEC from 1961 to 1972* in: *Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective*, proceedings of the first international conference October 2002, Florence, vol.II, *The development of VET in the context of the construction of the EC/EU and the role of Cedefop*, Office des publications officielles de la Communauté européenne, Luxembourg, 2006, pp.24-39.