

Dossier de presse

LE FONDS SOCIAL EUROPEEN AU LUXEMBOURG

A. Les Fonds structurels de l'Union européenne

Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) composent les Fonds structurels de l'Union européenne. Ces fonds sont les principaux instruments financiers servant à réduire les écarts de niveaux entre les régions et entre les populations et à promouvoir la cohésion économique et sociale en Europe.

Les Fonds structurels visent à atteindre un ou plusieurs des trois objectifs indiqués ci-dessous. Les fonds ont également en commun un certain nombre de missions, telles que le développement durable, le développement de l'emploi et des ressources humaines, la protection de l'environnement et la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Depuis la réforme des Fonds structurels en 1999, les objectifs sont au nombre de trois :

- L'Objectif n° 1 encourage le développement:
 - des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire;
 - des régions périphériques (par ex. les départements français d'Outre-mer, les Açores, Madère, etc.);
 - des régions faiblement peuplées de Finlande et de Suède.

L'objectif n°1 est financé par les quatre fonds structurels (FSE, FEDER, FEOGA et IFOP) et représente 69,7% des dépenses totales des Fonds structurels, qui s'élèvent à 135,9 milliards d'euro pour la période de 2000 à 2006. Plus de 86 millions de citoyens européens sont concernés par cet objectif. **Le Luxembourg n'est pas concerné par l'objectif 1.**

- L'Objectif n° 2 soutient les régions confrontées aux difficultés suivantes:
 - les zones connaissant des problèmes d'adaptation aux mutations dans les secteurs de l'industrie et des services;
 - les zones rurales en déclin;
 - les zones urbaines en difficulté;
 - les zones en crise dépendant de la pêche.

L'objectif n° 2, essentiellement financé par le FSE et le FEDER, représente 11,5% des dépenses totales des Fonds structurels, soit 22,5 milliards d'euros pour les années 2000 à 2006. **Le Luxembourg est concerné par l'objectif 2 pour ce qui est du FEDER qui est géré par le Ministère de l'Economie. Le FSE n'intervient plus dans le cadre de l'objectif 2.**

- L'Objectif n° 3 intervient financièrement dans toutes les régions de l'Union pour soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

La totalité de l'Union est concernée par cet objectif, à l'exception des régions relevant de l'objectif n° 1. L'objectif n° 3 est exclusivement financé par le FSE et représente 12,3% du total des dépenses des Fonds structurels, soit 24,05 milliards d'euros pour la période de 2000 à 2006. **Au Luxembourg l'ensemble du budget retenu dans le cadre de l'objectif 3 s'élève à 93.579.000 € pour la période de programmation 2000-2006. La quote-part du FSE étant de 39.452.700 €.**

B. Le Fonds social européen

Le Fonds social européen (FSE) est le principal instrument financier permettant à l'Union européenne de concrétiser les objectifs stratégiques de sa politique de l'emploi.

Institué par le Traité de Rome, il s'agit du fonds structurel le plus ancien; depuis plus de 40 ans en effet, il investit, en collaboration avec les États membres, dans des programmes dont l'objectif est de développer les compétences et améliorer les perspectives professionnelles des citoyens européens.

Le FSE se trouve actuellement à un moment important de son histoire. L'an 2000 correspond en effet au début d'une nouvelle période de sept ans pour le FSE, dont le potentiel a été entièrement intégré - tant sur le plan de l'action politique que de la gestion - dans les activités entreprises au niveau des États membres dans le but de mettre en pratique les priorités de la stratégie européenne pour l'emploi. Cette stratégie sous-entend la collaboration des quinze États membres à la poursuite d'objectifs décidés conjointement en vue de préparer les citoyens au monde du travail et de créer un climat plus favorable à l'emploi.

Le FSE accorde une aide financière de l'Union européenne à grande échelle à des programmes qui favorisent ou actualisent "l'employabilité" des citoyens.

Cette tâche consiste essentiellement à les doter de compétences professionnelles adéquates et à développer leur aptitude aux rapports sociaux, accroissant ainsi leur confiance en soi et leur capacité d'adaptation sur le marché du travail.

Les programmes sont préparés par les États membres, en collaboration avec la Commission européenne. Leur mise en oeuvre est confiée à diverses organisations des services privé et public. Parmi celles-ci, on compte des autorités nationales, régionales et locales, des organismes d'enseignement et de formation, des associations de bénévoles, les partenaires sociaux et des organisations et chambres professionnelles.

C. Les programmes gérés actuellement par le Ministère du Travail et de l'Emploi

Le Ministère du Travail et de l'Emploi gère le Document unique de programmation (DOCUP) au titre de l'objectif 3 du FSE qui consiste à soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi ainsi que le Programme d'initiative communautaire (PIC) EQUAL visant à expérimenter de nouveaux moyens de lutter contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail.

DOCUP 2000-2006 au titre de l'objectif 3

Quatre axes prioritaires ont été retenus :

Axe 1 : Prévention du chômage et politiques actives de l'emploi

L'axe 1 concerne les politiques actives de l'emploi. A l'aide des mesures réalisées sous cet axe on s'adresse aux salariés âgés et au salariés menacés d'entrer dans des régimes passifs, aux chômeurs ainsi qu'aux bénéficiaires du revenu minimum garanti. Il s'agira de lutter contre le chômage avec des outils actifs comme la formation professionnelle et de prévenir le chômage et l'entrée dans un des régimes passifs.

28 % du budget sont prévus pour les réalisations de cet axe.

Axe 2 : Intégration sociale et égalité des chances pour tous

L'axe 2 concerne la lutte en faveur de l'inclusion sociale. Sont visées les personnes victimes d'un handicap (physique, psychique, mental, sensoriel, psychosocial) ou des personnes qui en raison de sérieux problèmes sont marginalisées sur le marché de l'emploi. Pour ces groupes-cible, des efforts supplémentaires doivent être faits, les parcours d'insertion doivent être conçus comme un processus dynamique de sauvetage de très longue durée. De nombreux usagers ne seront pas à même de réintégrer le secteur non protégé de sorte qu'il faudrait faire des efforts supplémentaires afin d'orienter un maximum de personnes handicapées vers les entreprises concurrentielles ou le secteur public.

35 % du budget sont prévus pour les réalisations de cet axe.

Axe 3 : Life-long learning, esprit d'entreprise et amélioration/adaptabilité d'un salariat qualifié

L'axe 3 s'adresse aux salariés individuels souhaitant à poursuivre leur scolarité/formation professionnelle ainsi qu'aux salariés d'entreprises toujours dans l'optique d'un maintien et d'une amélioration du personnel et en particulier, d'assurer leur compétence et adaptabilité aux conditions de la société de l'information.

30 % du budget sont prévus pour les réalisations de cet axe

Axe 4 : Egalité des chances pour femmes/hommes

L'axe 4, « égalité des chances » concerne des actions spécifiques destinées aux femmes. Comme au Luxembourg des actions spécifiques sont toujours destinées au sexe sous représenté dans certains domaines on s'adresse aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Rappelant qu'une des faiblesses du Luxembourg est celle de la participation des femmes au marché de l'emploi.

5 % du budget sont prévus pour les réalisations de cet axe.

L'axe 5 concerne l'assistance technique et les évaluations.

2 % du budget sont prévus pour les réalisations de cet axe.

En 2000, le comité de sélection à composition tripartite à retenu 49 projets qui couvrent la majorité des mesures prévues par le DOCUP.

5 projets ont été retenus par le comité de sélection en décembre 2001.

Un nouvel appel à candidatures pour l'année 2003 sera lancé au courant du mois de juin 2002 dans la presse luxembourgeoise.

Le tableau sur les budgets en cours du FSE repris en couverture du document « projets retenus par le comité de sélection du Fonds Social Européen » donne un aperçu au sujet des montants retenus au stade actuel et de leur répartition sur les différents axes et mesures.

D) Etat d'avancement actuel et perspectives d'avenir

Hormis la rétention de projets innovateurs repris en détail dans les annexes du dossier de presse, le Ministère du Travail et de l'Emploi devra au courant de l'exercice 2003 préparer la révision à mi-parcours du DOCUP.

Dans ce contexte il est dans les intentions déclarées du Ministre du Travail et de l'Emploi de donner connotation plus politique et offensive en matière d'emploi et d'employabilité au document, tout en lançant un large débat d'orientation avec les autres départements ministériels impliqués et le cas échéant les partenaires sociaux, afin de calquer le DOCUP sur le PAN Emploi et le PAN Inclusion du Luxembourg respectivement sur la Stratégie Européenne de l'Emploi.

Il s'agira donc dans le futur d'utiliser les fonds en provenance du FSE pour promouvoir l'innovation dans le domaine de l'emploi, de mettre en place des « laboratoires d'idées », de permettre l'innovation sur base expérimentale et de consolider dans la suite – en cas de succès prouvé – par la mise en place d'un cofinancement exclusivement national.

Le Ministère du Travail et de l'Emploi voudrait donc sortir des anciens chemins battus tendant à cofinancer des structures en place n'apportant pas une majoration de la valeur ajoutée directe dans le contexte d'approche flexible par rapport au marché de l'emploi où il est très souvent nécessaire de réagir à des situations particulières liées et à la formation et à l'économie du pays.

Par ailleurs, la mise en place de la réglementation communautaire très stricte en matière de gestion de projets rend quasiment impossible la continuation dans la voie choisie à juste titre lors des dernières années.

Le Luxembourg avait entamé dans le temps, lors de l'établissement du DOCUP, une voie visant à consolider une politique de formation et de l'emploi ayant fait ses preuves au courant de la dernière décennie. Le changement essentiel intervenu cependant au niveau de la réglementation communautaire et la philosophie de subsidiarité recherchée par la Commission en partenariat avec les Etats membres rendent impossible la gestion moyennant des fonds communautaires de ces structures, pour leur majeure partie, définitives en place.

En effet, beaucoup de projets sont devenus difficilement gérables suite à la mise en place à partir de 1997 de règles d'éligibilité financière et

administrative finalisées par le règlement (CE) 1685/2000 d'obligation générale à partir d'août 2000 pour la nouvelle période de programmation 2000-2006.

Hormis les contraintes massives à un niveau administratif pour l'autorité de gestion en charge des programmes communautaires au MTE, les promoteurs de projets ressentent cette rigidité administrative et financière comme obstacle à un développement contextuel de leurs projets, développement qui se heurte souvent à la non-éligibilité de dépenses liées à l'implémentation de projets retenus cependant par le comité de sélection à caractère tripartite.

L'esprit de subsidiarité prônée dans le temps par la Commission a en effet entre-temps fait place à une rigidité administrative et financière qui s'axe sur un surplus de contrôles d'affectation des fonds mis à disposition des différents Etats membres tant au niveau des résultats qualitatifs (indicateurs de suivi) que quantitatifs (audit financier).

Plusieurs projets dont surtout des projets innovants publics se sont dorés et déjà désistés d'un cofinancement communautaire.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi va donner une orientation essentiellement politique de lutte active en faveur de l'emploi au DOCUP lors de la révision à mi-parcours, en impliquant plus d'acteurs externes à la réflexion précédant la rédaction du document.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi est pleinement conscient des difficultés administratives et financières des promoteurs sur l'arrière-fond de la prééminence juridique de la réglementation communautaire très contraignante en vigueur.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi va saisir le Gouvernement afin de lancer un débat sur les modalités futures du financement des structures en place, actuellement cofinancées par le FSE, mais dont un cofinancement communautaire futur s'avère pour le moins problématique et par rapport au fond (concordance avec le DOCUP) et par rapport à la forme (surtout volet financier).

Le concours du FSE a cependant permis de développer des initiatives innovatrices qui auraient eu plus de difficultés à être lancées et financées à un plan exclusivement national.

Il s'agira de trouver dès lors des sources de cofinancement national afin de consolider les projets délaissés par le FSE à l'avenir.

E. La suspension provisoire des paiements pour l'ancienne période de programmation 1994-1999

La raison de cette approche nouvelle au MTE est - outre les problèmes réels d'implémentation détectés par l'Autorité de gestion sur le terrain pour la période de programmation 2000-2006 - notamment liée aux problèmes relatifs à l'ancienne période de programmation où la Commission européenne vient de décider une suspension provisoire des paiements pour les objectifs 2, 3, 4 et 5 b) du FSE 1994-1999 respectivement de ses Programmes d'Initiative Communautaire. La Commission statuera à nouveau après l'établissement du certificat final national par l'autorité fonctionnellement compétente qu'est l'Inspection Générale des Finances.

En effet, l'approche partenariale prônée dans le temps par la Commission européenne vient de changer en une situation de contrôle et d'audit. Dans ce contexte, le manque de système de gestion et contrôle conforme à la réglementation communautaire au niveau national (pour l'ancienne période de programmation) ainsi que les règlements définissant l'éligibilité des dépenses soumises à cofinancement, publiés par la Commission en 1997 seulement, posent problème.

En effet, ces règlements ont été publiés dans la deuxième moitié de la période de programmation 1994-1999.

L'esprit de subsidiarité tant affiché par la Commission et les Etats membres a déclenché une situation de contrôle très restrictif et d'audit, obligeant notamment le Ministère du Travail et de l'Emploi du Luxembourg à effectuer un contrôle exhaustif sur place et sur pièces de tous les projets pour l'ancienne période de programmation, afin de permettre à l'Inspection Générale des Finances d'établir la certification finale permettant in fine le débloqué de la situation de suspension actuelle.

Or les audits effectués actuellement par plus de 50 auditeurs auprès de tous les promoteurs de l'ancienne période de programmation créent des insécurités supplémentaires étant donné que bon nombre de promoteurs FSE de la période sous audit sont actuellement encore promoteurs.

Les audits obligatoires effectués et par l'Inspection générale des finances et par le Ministère du Travail et de l'Emploi sous l'ancienne période de programmation se situaient dans un cadre contextuel très large prenant en compte et la spécificité nationale et celle des projets, cadre contextuel retenu souvent en accord partenarial avec les services de la Commission.

Les audits actuels se doivent cependant – en raison de l'approche nouvelle très stricte des services de la Commission - d'appliquer à la lettre les critères d'éligibilité restrictifs se basant exclusivement sur la réglementation communautaire en vigueur.

Le Luxembourg n'est par ailleurs pas le seul pays ayant à s'acquitter de ces contrôles vis-à-vis de la Commission, alors que celle-ci vient déjà de décider pour les Pays-Bas la récupération des aides en provenance du Fonds social européen octroyés entre 1994 et 1996. Les aides pour douze programmes ont été réduits d'un montant total de 157.188.991 €. D'autres pays, comme l'Allemagne, connaissent actuellement des problèmes similaires que ceux rencontrés au Luxembourg.

F. Développements actuels et futurs en relation avec le FSE

Les problèmes rencontrés actuellement par les Etats membres se situent surtout à un niveau d'interprétation ex post par les services de la Commission de la réglementation communautaire en vigueur, interprétation souvent en contradiction avec le contexte national ou ne s'adaptant que difficilement avec le droit national. L'implication des Etats membres dans la genèse de ces interprétations est inexistante.

L'interprétation ex post génère en outre nécessairement des difficultés d'implémentation au niveau des promoteurs. Les Etats membres appliquent la réglementation en vigueur et donnent logiquement une interprétation individuelle aux différentes dispositions du règlement général 1260/1999 pour les passages de texte qui laissent une certaine latitude à l'interprétation. Ils sont obligés de mettre en place des systèmes d'information formelle vis-à-vis des bénéficiaires finals qu'ils devront le

cas échéant réviser à chaque reprise que la Commission « daigne » donner une interprétation par ses services. Ceci crée des insécurités et au niveau des Autorités de gestion et au niveau des bénéficiaires finals.

Vient s'y ajouter que la Commission recherche, si ses interprétations donnent lieu à contestation générale des Etats membres ou d'un Etat particulier, des arrangements bilatéraux avec les Etats membres, sans qu'il n'y ait coordination des résultats de ces arrangements à un niveau communautaire et sans que les autres Etats membres ne reçoivent formellement communication des exceptions éventuelles accordées. Ceci pose le risque éminent de traitement inégalitaire à un niveau européen et ne saurait en aucun cas être approuvé par le Luxembourg.

D'autre part, une discussion sur la simplification du règlement général vient d'être lancée par le comité du développement régional au niveau FEDER. Les représentants des Etats membres de l'UE au comité FSE ne sont associés qu'indirectement aux réflexions en cours, du fait de leur seule présence aux réunions du groupe de travail technique du comité FSE. Les responsables nationaux du FSE ne sont donc pas impliqués dans le processus de décision.

Les Etats membres courent en outre le risque que cette simplification se traduira de nouveau par la mise en place de nouvelles règles qui sont souvent difficilement gérables par les bénéficiaires finals.

La réglementation communautaire en vigueur tend à avoir une approche identique pour tous les fonds structurels européens et ne vise plus à favoriser une règle générale pour tous les fonds et des spécificités pour les différents fonds, alors qu'il semble logique qu'il y a des différences manifestes entre politique de la pêche et politique pour l'emploi de groupes cibles défavorisés !

L'esprit de subsidiarité recherché par la Commission et les Etats membres se trouve donc mis en cause. Pour le Luxembourg, et surtout pour les gestionnaires de projets, l'esprit de subsidiarité se résume en fin de compte à la mise en place de règles très strictes souvent non adaptées au contexte national, interprétations ex-post, contrôle et audit plus que pointilleux. Ces règles s'appliquent tant à un niveau qualitatif en relation avec les indicateurs de suivi et de résultats des actions en place qu'à un niveau quantitatif en relation notamment avec des règles d'éligibilité contraignantes de dépenses soumises à cofinancement du FSE.

Sur cet arrière-fond la question sur l'avenir du FSE au Luxembourg après la période de programmation 2000-2006 se doit d'être mûrement réfléchi ceci d'autant plus que l'UE se trouve devant un élargissement substantiel, élargissement qui engendrera certainement une nouvelle répartition des enveloppes budgétaires accordées.

Sur l'arrière-fond des problèmes énormes de gestion des fonds structurels non seulement à un niveau luxembourgeois mais à un niveau des autres Etats membres et sur l'arrière-fond de l'élargissement, il faudra mener un débat inter-fonds au Luxembourg (FEDER, FSE, FEOGA) afin de sauvegarder les intérêts du Luxembourg vis-à-vis de la Commission et sur l'utilité future des fonds structurels dans un pays contributeur net qui dispose en soi de toutes les ressources nécessaires pour pouvoir librement orienter sa politique structurelle dans un esprit de concertation très étroite avec tous les partenaires nationaux.