

50

rose de claire, design.

www.fse.lu

FONDS SOCIAL EUROPEEN

| 50 ans d'investissement dans les personnes | 50 ans de recherche de solutions locales à des problèmes locaux
| 50 ans de partenariat | 50 ans d'évaluation de l'efficacité | 50 ans de mise et de maintien à jour des compétences professionnelles | 50 ans de programmes d'insertion professionnelle pour les exclus | 50 ans de formations pour les jeunes demandeurs d'emploi | 50 ans de mesures novatrices et de projets-pilote | 50 ans de support de la capacité institutionnelle | 50 ans d'efforts pour améliorer le fonctionnement du marché du travail | 50 ans d'études et d'expériences ayant un effet multiplicateur | 50 ans d'anticipation et d'accompagnement des changements économiques | 50 ans d'élimination des discriminations sur le marché du travail | 50 ans d'interface entre la pratique et la politique | 50 ans d'amélioration de la participation des femmes au marché du travail
| 50 ans de soutien de l'esprit d'entreprise



50 ANS DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

SOMMAIRE

Préface de Monsieur le ministre François BILTGEN	2
Préface de Monsieur le Commissaire Vladimir SPIDLA	6
Cinquante années d'action sociale en europe : le Fonds social européen	
Aux origines du Fonds social européen	8
Le Rapport Spaak et le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne	9
Les sept âges du Fonds social européen	
- Le premier Fonds (1958-1971)	11
- Le deuxième Fonds social européen (1972-1983)	14
- Le troisième Fonds social européen (1983-1988) à l'heure de l'Acte unique européen	19
- Le quatrième Fonds social européen (1989-1993)	20
- Le cinquième Fonds social européen (1994-1999) ou l'avancée de l'Europe sociale	21
- La «stratégie de Luxembourg»	23
- Le sixième Fonds social européen (2000-2006) face au défi de la «stratégie de Lisbonne»	24
Conclusions	25
Publicité : information et sensibilisation	28
Liste des représentants luxembourgeois au Comité du Fonds social européen depuis 1957	32



LE FONDS SOCIAL EUROPEEN : 50 ANS D'INVESTISSEMENT DANS LES PERSONNES, 50 ANS D'INVESTISSEMENT DANS L'EMPLOI ET LA COHESION SOCIALE

François BILTGEN,
Ministre du Travail et de l'Emploi

2007 est sans aucun doute encore une année mémorable pour l'Europe toute entière, une année de fête et de réminiscence d'un long chemin laborieux parcouru ensemble en faveur de la construction d'une Union qui a su procurer sécurité, prospérité et cohésion sociale à ses membres. Le précurseur de l'actuelle Union Européenne créé le 25 mars 1957 via le Traité de Rome a dès le départ souligné, à côté des interventions du traité C.E.C.A., l'importance de la politique sociale en instaurant notamment le Fonds social européen.

En tant qu'outil d'implémentation de stratégies communes liées à la formation et à l'emploi et en tant qu'instrument financier permettant une convergence certaine d'acquis sociaux, le Fonds social européen a accompagné de manière substantielle les agrandissements successifs de

l'Union européenne d'une petite communauté à six, à l'Europe d'aujourd'hui des 27 pays membres. Ainsi il est l'instrument financier de prédilection de la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de l'Emploi qui fait partie intégrante de la Stratégie de Lisbonne. Il y a lieu de rappeler son objectif stratégique qui vise à faire de l'Union européenne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale».

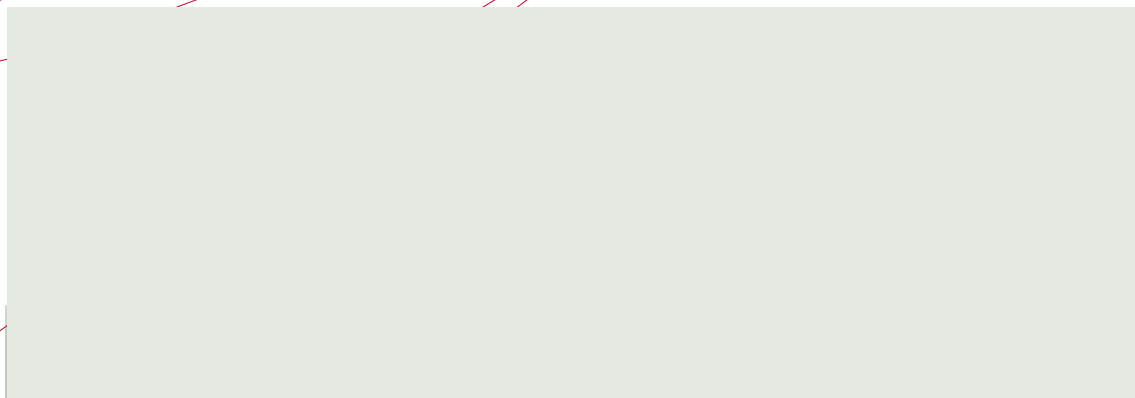
Le Luxembourg a dès le départ et plus fortement encore au courant de la période de programmation 2000-2006 considéré le Fonds social européen comme catalyseur avant tout dans les domaines des jeunes, des personnes éloignées du mar-

ché du travail dont les personnes handicapées, de la formation, de l'emploi et de l'égalité des chances. En tant qu'acteur essentiel constituant un laboratoire d'idées nouvelles et innovantes, il a su déclencher, via les nombreuses réflexions qu'il suscite, une mobilisation de ressources financières supplémentaires au niveau national qui, sans sa philosophie et son aide financière, n'auraient certainement pas vu le jour.

Les projets réalisés avec l'aide du Fonds social européen ont su sensibiliser et convaincre de par leurs effets souvent très positifs tant les pouvoirs politiques que les partenaires sociaux. Son action tripartite à tous les niveaux de sa gestion journalière constitue un maillon important dans le tissu du dialogue social en général et de celui au Luxembourg en particulier. L'expérimentation pratique de nouvelles issues face

au marché du travail a démontré la pertinence des démarches choisies et incité les pouvoirs publics à pérenniser par des moyens budgétaires nationaux les projets nés sous l'influence même du Fonds social européen.

Le Luxembourg est ainsi un bel exemple de «mainstreaming» politique des actions menées par le Fonds social européen sur son territoire. La législation récente a consacré les principes innovateurs établis par les projets réalisés. Je suis particulièrement fier de pouvoir citer dans ce contexte la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées. Celle-ci fixe définitivement le principe d'un droit au salaire de droit commun de travailleurs handicapés occupés en ateliers protégés, principe issu d'un projet soutenu par le Fonds social européen longtemps avant que le débat politique à ce sujet n'ait été amorcé!



La période de programmation 2007-2013, bien que dotée plus modestement en fonds communautaires, sera réservée stratégiquement par le Luxembourg à un accompagnement de la mise en œuvre des recommandations spécifiques du Conseil et surtout du volet emploi du Plan National de Réforme pour l'innovation et le plein emploi établi dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

En effet, la souplesse recherchée par le règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement Européen et du Conseil relatif au Fonds social européen permet de prendre en considération les défis propres de chaque Etat Membre de l'Union Européenne. Le Luxembourg a pris l'option de concentrer son action sur les domaines d'action pouvant produire des effets significatifs. Les négociations bilatérales en cours avec la Com-

mission Européenne concernant le programme opérationnel des interventions du Fonds social européen au titre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi» pour la période de programmation 2007-2013, vont de bon train.

Voilà pourquoi je peux affirmer d'ores et déjà que les priorités futures tourneront autour de trois domaines d'intervention :

- Améliorer l'accès à l'emploi et l'inclusion durable dans le marché du travail
- Augmentation de l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises
- Renforcement du capital humain

Il reste sous-entendu que les thèmes de l'égalité entre hommes et femmes et égalité des chances, innovation, actions transnationales et



Service de Santé au Travail Multisectoriel

interrégionales, tout comme le volet de la formation en générale, de la formation continue et de la formation tout au long de la vie sont considérés comme thèmes transversaux applicables à l'ensemble des grands domaines d'intervention.

L'évolution des interventions du Fonds social européen documentées de manière très fouillée dans la présente publication par Monsieur le Professeur René Leboutte de l'Université du Luxembourg, ainsi que les perspectives qui se dessinent à l'horizon pour la nouvelle période de programmation me rassurent quant aux effets positifs déjà encourus et ceux à espérer.

Le 50^e anniversaire du Traité de Rome et surtout celui du Fonds social européen qui s'occupe exclusivement des personnes, des citoyens européens, constituent de ce fait une étape

importante qui devrait nous permettre de tirer non seulement les leçons du passé mais surtout de nous positionner par rapport à notre avenir ambitieux commun dans une Europe avant tout sociale!

Bon anniversaire Fonds social européen.



LE 50^e ANNIVERSAIRE DU FONDS SOCIAL EUROPEEN AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

Vladimir Spidla
Commissaire à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances

Les 50 ans du Fonds social européen, célébrés cette année, ont été l'occasion pour le Luxembourg de se tourner vers le passé et de retracer le chemin parcouru dans le cadre des programmes qui, au cours des années et des périodes de programmation, ont été soutenus au Grand-Duché par le Fonds social européen.

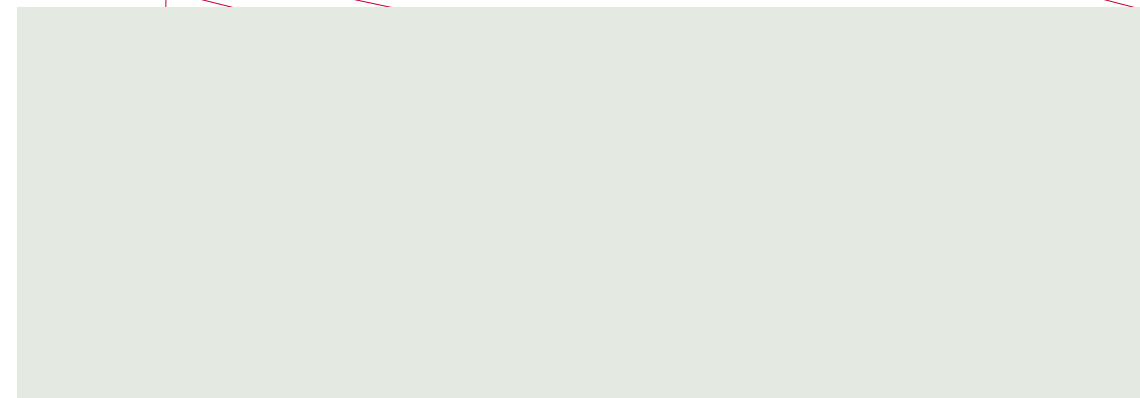
Malgré une santé économique et sociale qui ne s'est jamais démentie, le Luxembourg, durant le demi-siècle écoulé, a dû néanmoins faire face à de lourdes restructurations qui l'ont profondément marqué. L'on songe évidemment à la manière remarquable dont les autorités ont orchestré dans les années 70 et 80 la réorientation de l'économie nationale, touchée par le profond déclin du secteur de la sidérurgie.

Le Fonds social européen, en coordination avec les fonds CECA, a assurément apporté une

contribution importante à cette reconversion. Il a aidé les autorités grand-ducales à anticiper et à résoudre les effets de ce changement majeur en soutenant de nombreux programmes de formation qui ont facilité les efforts de reconversion des travailleurs touchés par cette mutation industrielle de grande ampleur.

Ce domaine d'intervention n'a cependant pas été le seul : le Fonds social a par exemple également permis au Luxembourg de définir au fil des années une politique d'aide à l'activité des personnes handicapées. Fort des résultats engrangés, le Luxembourg a décidé de désormais assurer seul la conduite de cette politique: une telle démarche, en phase avec la philosophie défendue par le Fonds social, se doit d'être saluée.

Aujourd'hui, de nouvelles difficultés, moins fortes mais bien réelles, risquent de menacer



ces acquis : la nécessité de diversifier l'activité économique nationale et de lutter contre le chômage et le besoin de réagir au risque de marginalisation d'une partie de la population jeune et de soutenir le vieillissement actif représentent autant de défis à relever.

Les autorités luxembourgeoises l'ont bien compris : dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et du Plan national de réforme, elles ont identifié les changements à opérer. A côté du programme opérationnel soutenu par le FEDER, le programme opérationnel soutenu par le Fonds social européen pour la période 2007-2013 constitue l'un des principaux outils financiers pour la mise en œuvre des réformes engagées au Luxembourg. En se concentrant, d'une part, sur le développement d'outils visant à anticiper les risques de chômage, et, d'autre part, sur le renforcement des mécanismes d'insertion sur le

marché du travail, il veut répondre aux enjeux rappelés ci-dessus. Comme par le passé, ce programme sera mené en étroite concertation avec les partenaires sociaux, ce dont je me félicite.

Je suis heureux de constater que, une fois encore, l'Union européenne contribuera, pour les 7 années à venir, comme elle le fait depuis 50 ans, à résoudre les tensions constatées ou redoutées sur le marché du travail d'un Etat membre. Le Fonds social européen continuera ainsi à œuvrer au Luxembourg, comme dans les 26 autres Etats membres, à la modernisation d'un modèle social européen.



Autisme asbl

CINQUANTE ANNEES D'ACTION SOCIALE EN EUROPE : LE FONDS SOCIAL EUROPEEN

Par René Leboutte

Professeur à l'Université du Luxembourg

Programme de recherche Gouvernance européenne

Aux origines du Fonds social européen

L'idée d'un fonds social destiné à aider les travailleurs à s'adapter aux nouvelles conditions du marché et à l'innovation technologique remonte à 1930. À la suite du mémorandum d'Aristide Briand sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne, présenté à la tribune de la Société des Nations à Genève le 17 mai 1930, une Commission d'Études a été instaurée en mai de l'année suivante afin d'étudier les effets négatifs de l'instauration d'un marché commun sur l'emploi. Pour porter remède aux dégâts collatéraux provoqués par l'innovation technologique, elle a proposé un programme

pour «la réadaptation éventuellement nécessaire des travailleurs licenciés aux exigences techniques de la production»¹. La virulence de la crise économique, le discrédit de la S.D.N. et surtout le repli protectionniste des États ont eu raison de cette proposition. Toutefois, l'idée a refait surface avec le Plan Schuman. La déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 évoque en effet «l'application d'un plan de production et d'investissements, l'institution de mécanismes de péréquation des prix, la création d'un fonds de reconversion pour rationaliser la production»². À l'origine, il s'agissait donc d'aider les industries à se moderniser, mais les questions de la qualification de la main-d'œuvre et d'un



chômage résultant de la modernisation des appareils de production ont rapidement occupé le devant de la scène de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Le fonds de réadaptation de la main-d'œuvre figure dans la Convention relative aux dispositions transitoires, annexée au Traité de Paris du 18 avril 1951 (paragraphe 23). Quant au Traité lui-même, l'article 56 prévoit une intervention de la Haute Autorité dans le «cas où l'introduction de procédés techniques ou d'équipements nouveaux aurait pour conséquence une réduction exceptionnellement importante des besoins de main-d'œuvre de l'industrie du charbon ou de l'acier entraînant dans une ou plusieurs régions des difficultés particulières dans le réemploi de la main-d'œuvre rendue disponible». Le fonds de réadaptation de la C.E.C.A. est intervenu dès 1953 et il a de suite prouvé son utilité. C'est pourquoi il a servi de modèle pour le futur Fonds social européen.

Le Rapport Spaak et le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne

Le 21 avril 1956, le Comité intergouvernemental, instauré à la suite de la conférence de Messine de juin 1955, dépose son rapport sur le Marché commun et Euratom. Ce document, dit rapport Spaak, propose la création d'un fonds social européen. «L'objet de la réadaptation en faveur des travailleurs est de faciliter les chan-

gements qu'exige le progrès économique, en mettant la main-d'œuvre à l'abri des risques qui accompagnent ces changements. Ainsi doivent se concilier la mobilité nécessaire et la stabilité de l'emploi, qui ne doit pas être confondue avec le maintien de la main-d'œuvre sur place. La réadaptation ainsi entendue doit, dans le contexte européen, constituer une contribution majeure au développement de la productivité et au relèvement du niveau de vie des travailleurs. Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier associe la Communauté à des aides spéciales accordées aux travailleurs perdant leur emploi par suite du progrès technique ou du développement du marché commun. Il apparaît indispensable de rechercher dans les modalités d'application les transpositions inévitables que commande le passage d'un marché commun limité à un marché commun général». Selon le rapport Spaak, le Fonds de réadaptation devrait intervenir à concurrence de 50% de la demande ; le reste étant pris en charge par l'État membre. Son action doit viser à protéger et à améliorer l'emploi. Ainsi, à l'origine, il n'est question que de lutter contre le chômage résultant de l'ouverture du marché commun et de la modernisation des entreprises³.

Le Traité de Rome va aller plus loin. Au chapitre de la «politique sociale», il instaure un Fonds social européen (article 123) qui est appelé non seulement à intervenir en faveur des travailleurs «dont l'emploi est réduit ou suspendu tempo-



rairement en tout ou en partie à la suite de la conversion de l'entreprise», mais également à assurer aux travailleurs «un réemploi productif par la rééducation professionnelle [et/ou] des indemnités de réinstallation» (article 125). Notons que le Fonds n'intervient pas en faveur des travailleurs des houillères, des mines de fer et de la sidérurgie, puisque ces personnes sont couvertes par le fonds de réadaptation professionnelle visé à l'article 56 du traité C.E.C.A.

Le Fonds social européen est administré par la Commission assistée par un Comité particulier. La composition de ce dernier reflète l'idéal de coopération des acteurs économiques et sociaux, qui marque les années d'après-guerre : présidé par un membre de la Commission, il est en effet composé de représentants des gouvernements et des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs de chaque État membre (article 124). Dans chaque État membre, une structure administrative spéciale est chargée de préparer les dossiers à soumettre au Comité du Fonds social.

Comme le souligne l'Avis du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, le Fonds social doit améliorer les possibilités d'emploi au sein du marché commun en accordant des aides selon le principe du cofinancement. Le Fonds «intervient à concurrence de 50% des dépenses consacrées par un État ou un organisme de droit public en vue d'assurer un emploi produc-

tif aux travailleurs par la rééducation professionnelle et des indemnités de réinstallation. Il intervient également à concurrence de 50% pour aider le travailleur dont l'emploi est réduit ou suspendu à la suite de la reconversion de l'entreprise».

De son côté, le Luxembourgeois Lambert Schaus, ambassadeur à Bruxelles, s'étonne, à la tribune du 11^e congrès du Benelux à Maastricht en juin 1957, du fait que le traité de Rome soit imprécis à propos de la dotation budgétaire. «Tel qu'il est conçu, ce Fonds est certainement de nature à favoriser les buts du Marché commun, en assurant le plein emploi. À première vue, il peut paraître surprenant qu'on ait créé un Fonds social dont il est impossible de fixer à l'avance le budget ; les États membres de la Communauté ne savent donc pas exactement à quelles dépenses ils s'engagent, dans ce domaine. Toutefois, les modalités prévues pour l'attribution de l'aide du Fonds sont telles que tout abus semble exclu. La participation préalable de l'État intéressé pour 50% des dépenses, d'un côté, les conditions prévues pour l'attribution d'un secours, de l'autre côté, donnent des garanties suffisantes pour l'établissement d'un budget raisonnable du Fonds»⁴. À vrai dire, durant les premières années de son existence, le Fonds social a été fort discret, faute de moyens financiers, mais aussi parce que le chômage était quasi inexistant, sauf en Italie ...



Paerd's Atelier - Liewenshaft

Le Fonds social a reçu une dotation par contribution des États membres suivant la clef de répartition prévue par l'article 200 (tableau 1). Notons que cette clef diffère de celle concernant les recettes du budget communautaire : c'est une mesure de faveur à l'égard de l'Italie. De 1961 à 1972, le budget du Fonds social a totalisé 420 millions d'unités de compte (le traité de Rome a fixé la valeur de l'unité de compte à 0,88867088 gramme d'or fin).

Tableau 1. Clefs de répartition des contributions financières des États membres suivant l'article 200 du Traité CEE (en %)

Pays	Budget communautaire	Fonds social européen
Belgique	7,9	8,8
Allemagne	28,0	32,0
France	28,0	32,0
Italie	28,0	20,0
Luxembourg	0,2	0,2
Pays-Bas	7,9	7,0

Le Fonds social a existé dès l'entrée en vigueur du traité de Rome, soit le 5 janvier 1958, mais ses premières interventions ne datent que de 1961, car il a fallu d'abord établir son règlement. Ce fut fait bien tard, en août 1960 par vote du Conseil des Ministres à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et

social et de l'Assemblée (ancêtre de l'actuel Parlement européen). Ce règlement est entré en vigueur le 20 septembre de la même année⁵. Il a fallu mettre en place le Comité du Fonds social afin d'étudier la recevabilité des demandes⁶.

Le Fonds social européen est donc le tout premier et le plus ancien des «fonds structurels». À la différence des autres fonds qui vont être instaurés par la suite, comme le Fonds européen de développement régional ou le Feoga-orientation, le Fonds social s'est concentré rapidement sur des opérations immatérielles relatives au développement des ressources humaines, à la formation professionnelle. Exception faite du fonds de réadaptation de la C.E.C.A. (qui va jouer un rôle considérable à la fois dans les fermetures programmées des mines de fer et des charbonnages, puis durant la crise de la sidérurgie en 1974-1981), le Fonds social européen est le seul instrument communautaire de la politique sociale européenne.

Après un demi-siècle d'existence, il s'est révélé être un succès, mais non sans difficultés ...

Les sept âges du Fonds social européen

Le premier Fonds (1958-1971)

À l'époque de la signature du traité de Rome, la plupart des personnes qui ont conçu le mar-



APEMH

ché commun généralisé étaient convaincues que son bon fonctionnement allait assurer la croissance économique et le plein emploi de manière quasi mécanique. Les interventions de la Commission européenne se limiteraient dès lors à des mesures d'appui et de correction en matière sociale. Cette confiance dans les vertus du marché pour assurer le plein emploi va progressivement s'émousser, comme nous le verrons.

Dès le début des années 1960, l'objectif prioritaire des interventions du Fonds social a été la lutte contre le chômage par la rééducation professionnelle et l'aide à la mobilité de la main-d'œuvre. Comme le fait remarquer l'Avis de la Chambre de Commerce luxembourgeoise, «en ce moment, les pays du Benelux ne connaissent guère le chômage. Il semble donc que, dans l'immédiat du moins, ils ne seront pas bénéficiaires du Fonds social, mais qu'ils devront seulement contribuer à son alimentation». Mais on ne sait jamais : l'avenir peut révéler des surprises ...⁷ En pratique, le Fonds social était surtout destiné à réduire le chômage dans le Mezzogiorno et à fournir une formation professionnelle pour les travailleurs italiens en Allemagne, en France et en Belgique. De 1961 à 1973, plus de 1.700.000 travailleurs ont bénéficié du Fonds social. L'Italie a été le plus grand bénéficiaire (65%) avec l'Allemagne (25,5%) (tableau 2).

Tableau 2. Travailleurs ayant bénéficié d'une aide du Fonds social européen au titre de la requalification ou de l'aide à la mobilité (transfert), 20 septembre 1960-31 décembre 1973

Pays	Type d'intervention	Nombre de travailleurs
Allemagne	requalification	172.826
	transfert (aide à la mobilité)	259.912
	total	432.738
Belgique	requalification	15.069
	transfert (aide à la mobilité)	20
	total	15.089
France	requalification	50.481
	transfert (aide à la mobilité)	98.486
	total	148.967
Italie	requalification	744.780
	transfert (aide à la mobilité)	355.523
	total	1.100.303
Pays-Bas	requalification	16.066
	transfert (aide à la mobilité)	390
	total	16.456
Luxembourg	requalification	97
	transfert (aide à la mobilité)	714.331
	total	1.713.650
Communauté	requalification	999.319
	transfert (aide à la mobilité)	714.331
	total	1.713.650

Source : COLLINS Doreen, The European Communities. The social policy of the first phase. Vol. 2. The European Economic Community 1958-72, Londres, Martin Robertson, 1975, p. 67.



Comme le montre le tableau 2, le Luxembourg a dès le début utilisé le Fonds dans une optique de formation professionnelle en vue de l'insertion des personnes en difficulté dans le marché du travail : une option qui est aujourd'hui plus que jamais d'actualité.

Le Fonds social a aussi servi au financement d'un programme d'échanges de jeunes en apprentissage professionnel au sein du marché commun, dont le but était, notamment, de forger une «conscience européenne» comme l'annonce le premier rapport de la Commission en 1958⁸.

Dans sa première mouture, le Fonds social n'était guère performant : insuffisance de ressources et surtout mainmise des pays membres qui dépendaient d'abord et exigeaient ensuite l'intervention du Fonds sans souci de l'intérêt commun européen si cher à Jean Monnet et Robert Schuman. Selon un syndicaliste, membre du Comité du Fonds, la tâche était «de l'ordre du pilotage à vue plutôt que de l'action programmée»⁹. Le Fonds social était alors utilisé comme «caisse de compensation» des coûts imposés aux États membres par les problèmes de mobilité géographique des travailleurs des régions à fort taux de chômage, comme l'Italie, vers les régions à forte demande de main-d'œuvre (Allemagne, Belgique, France) ou de mobilité professionnelle de la main-d'œuvre vers des secteurs nouveaux¹⁰. Il souffrait de lourdeurs adminis-

tratives et d'inévitables tâtonnements. Ainsi, au début des années 1960 s'est posée la question du sort de 2.500 ouvriers des mines de soufre de Sardaigne, en pleine restructuration. Or, la C.E.C.A. était incompétente pour octroyer des aides à la réadaptation ... En novembre 1962, un Comité *ad hoc* a dû être créé afin d'explorer les possibilités d'aide, mais il faudra attendre 1967 pour qu'après d'interminables discussions, ces ouvriers italiens puissent enfin recevoir un soutien du Fonds social¹¹ ...

La récession économique de 1964-1965 a sonné comme un coup de semonce dans le ciel bleu du plein emploi. Pour la première fois, la Commission européenne a pris conscience de la nécessité d'une véritable politique de l'emploi afin d'affronter deux problèmes : à moyen terme, celui de la forte demande de travailleurs qualifiés ; à long terme, celui d'un chômage structurel dans les régions industrielles en difficulté. Pour affronter ces défis, il fallait dynamiser le Fonds social européen¹². En 1967, la Commission lui découvre un grave dysfonctionnement : «alors que cela aurait été logique que le pays avec le plus grand nombre de chômeurs [Italie] bénéficie du concours du Fonds en proportion à un tel nombre, la réalité [avait] été bien différente»¹³. En effet, l'Allemagne a largement bénéficié du Fonds alors qu'elle connaissait un miracle économique ... Il devenait nécessaire de réformer ce Fonds longtemps laissé sans moyens financiers.



Le deuxième Fonds social européen (1972-1983)

Lors du sommet historique de La Haye en décembre 1969, les Chefs d'État et de gouvernement ont convenu d'une refonte du Fonds¹⁴. Cette réforme, intervenue en 1971 par la décision 71/66 du Conseil, visait à faire du Fonds social l'instrument par excellence d'une politique plus active de l'emploi dans le cadre des nouveaux objectifs communautaires. Pour éviter la trop grande emprise des États membres et, ajoutons-le, les dérives égoïstes, l'administration du Fonds par la Commission et le Comité sera désormais autonome par rapport aux administrations nationales. Le «nouveau Fonds social», entré en vigueur le 1^{er} mai 1972, cofinance des actions définies «en fonction de critères communautaires et non plus nationaux» et décide «à l'avance de l'affectation de ses ressources au lieu de couvrir a posteriori les dépenses engagées par les États membres»¹⁵.

Lors du sommet de Paris d'octobre 1972, les chefs d'État et de gouvernement ont défini un programme d'action en matière sociale, programme dont l'exécution revenait au nouveau Fonds social. Ce programme, qui devait entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 1974, consistait en une politique coordonnée — et non pas commune, car l'essentiel des matières sociales relève de la souveraineté nationale — en matière d'emploi et de formation profession-

nelle, d'amélioration des conditions du travail et de la vie professionnelle, de collaboration des travailleurs dans les organes des entreprises, de conclusions de conventions collectives européennes¹⁶.

C'est une vision nouvelle imposée par la détérioration de la situation économique, monétaire et sociale dans la Communauté. Un rapport datant de 1976, provenant du Ministère du Travail à Luxembourg, éclaire le changement de mentalité qui a présidé à cette réforme de 1971-1972. «À la fin des années 60, les États membres originaires de la Communauté avaient pris conscience en effet de ce qu'un rythme rapide de croissance n'assurait pas automatiquement et à lui seul la réalisation du plein emploi. La coexistence dans tous les États membres de poches de chômage et de pénuries marquées de main-d'œuvre, la rapidité des mutations accompagnant la croissance avaient mis en évidence le besoin d'une politique active de l'emploi.» Ces propos marquent la fin du mythe d'un marché commun qui, comme par magie, allait assurer prospérité et plein emploi ... 1976, nous sommes entrés dans les sombres années de la Communauté européenne ...

Revenons à la réforme du Fonds social, car les intérêts nationaux ont une fois de plus pris le pas sur l'intérêt général, ce que déplore d'ailleurs le Luxembourg. Deux domaines ont été distingués par la décision du Conseil du 1^{er} février



Fondation Caritas

1971 entrée en vigueur le 1^{er} mai 1972 : l'article 4 et l'article 5. Suivant l'article 4, le Fonds doit mener des opérations en faveur des personnes quittant l'agriculture pour exercer une activité extra-agricole¹⁷, des personnes occupées dans le secteur du textile et du vêtement¹⁸. Plus tard, il étendra son action aux jeunes à la recherche d'emploi¹⁹ et, à partir de 1977, aux travailleurs migrants et leur famille, ainsi que les femmes²⁰. En réalité cet article est surtout destiné à l'insertion professionnelle au Groenland, dans les départements français d'outre-mer, en Irlande et en Irlande du Nord, ainsi que le Mezzogiorno. L'article 5 vise les opérations du Fonds social ayant trait à des problèmes régionaux d'emploi ayant une cause structurelle, à l'adaptation de la main-d'œuvre aux exigences du progrès technique et, enfin, aux problèmes d'emploi survenant dans des groupes d'entreprises dont les conditions de production et d'écoulement des produits subissent des modifications importantes. Il concerne aussi l'insertion professionnelle des personnes handicapées, un groupe social auquel le Luxembourg est tout particulièrement attentif²¹.

Ainsi, «les opérations au titre de l'article 4 visent à soutenir la politique de la Communauté ou à améliorer l'adaptation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre dans la Communauté alors que les opérations au titre de l'article 5 ont pour objet de soutenir la politique des États membres dans l'intérêt de la Communauté.»²²

«Le nouveau régime est caractérisé à la fois par la sélectivité des interventions (se substituant à l'automatisme de l'ancien Fonds) et par un renforcement de leur rôle d'incitation»²³. Les interventions du Fonds sont désormais soumises au respect de critères communautaires et non plus laissées à l'appréciation des pays membres. Enfin, les moyens budgétaires mis à la disposition du Fonds social ont été considérablement accrus²⁴.

Toutefois, l'instauration de deux domaines d'interventions est un compromis boiteux qui a brouillé les cartes et rendit la gestion du Fonds fort difficile. L'article 5 a une portée plus régionale, bien que certaines opérations ne relèvent pas nécessairement du cadre régional comme l'a souligné le Luxembourg à propos des handicapés. L'article 4 est un fourre-tout ... Cet article intéresse les opérations relatives aux régions. Il s'agit en fait d'aides pour promouvoir l'emploi. L'article 5 intéresse aussi les «opérations relatives à l'adaptation au progrès technique et aux groupes d'entreprises». Enfin, il concerne la réinsertion des handicapés dans le marché du travail et la réalisation d'expériences pilotes à propos du chômage des jeunes, de la création de petites entreprises artisanales, de la formation à des qualifications nouvelles.

Une telle complexité n'était pas du goût des Luxembourgeois, ni de la Commission : «La séparation des interventions du Fonds social



Comité national de défense sociale

européen en deux catégories relevant des articles 4 et 5 de la décision 71/66/CEE est le résultat d'un compromis politique réalisé au moment de la réforme entre ceux qui souhaitaient faire du fonds uniquement un instrument d'accompagnement des politiques communautaires et ceux qui, au contraire, désiraient que le Fonds soit une aide aux Etats membres pour combler leur retard structurel. Il n'est pas question de revenir sur ce compromis, mais de pallier des difficultés telles que le danger constant de saupoudrage des interventions.»²⁵

En 1977, l'adaptation du Fonds est devenue nécessaire. La position du représentant luxembourgeois au Comité du Fonds social énonce une «philosophie» qui, à la longue, va se révéler la bonne : le Fonds s'adresse prioritairement aux personnes et doit exercer un effet démultiplicateur des efforts nationaux. «Le triple objectif qui constitue en quelque sorte le fil conducteur à travers les propositions de réforme du FSE qui nous sont soumises par la Commission répond pleinement aux préoccupations du Gouvernement luxembourgeois, à savoir :

- tenir compte davantage des exigences de l'emploi en axant les interventions sur les problèmes communautaires les plus aigus ;
- accroître l'efficacité du Fonds ;
- prévoir des ouvertures pour l'avenir.

[Mais] nous exprimons certaines réticences à l'égard du compromis politique qui avait abouti en 1971 à opérer une distinction entre les interventions au titre de l'article 4 et celles au titre de l'article 5. Bien que la délégation luxembourgeoise n'ait pas encore pris attitude définitive à cet égard, je ne vous cacherai pas qu'elle penche plutôt vers une solution axée davantage sur l'article 5, aménagé en conséquence. Le FSE pourrait intervenir chaque fois que la situation du marché de l'emploi nécessiterait un effort particulier dans un Etat membre. Une telle solution permettrait de déclencher l'intervention du Fonds en tant qu'instrument subsidiaire par rapport aux efforts entrepris sur le plan national. Quant aux actions spécifiques que la Commission entend couvrir par les aides du Fonds consenties au titre de l'article 5, j'éprouve de sérieuses réserves à l'égard de l'exclusion des handicapés.»²⁶

En effet, le Luxembourg utilise le Fonds pour améliorer l'insertion professionnelle des handicapés. Ce pays s'est d'ailleurs fait le champion européen de la cause des personnes handicapées ou fragilisées. Ainsi, le 27 décembre 1973, le Dr Roger Noesen, président du Groupe de travail européen sur la réadaptation professionnelle des handicapés, dépose un «Mémoire sur la réadaptation des handicapés surtout adultes dans le cadre d'un programme d'activité au niveau communautaire». Dans ce document, il rappelle que la réadaptation des handicapés



est expressément prévue dans les missions du nouveau Fonds. La même année, à l'instigation du Luxembourg, un Programme d'action communautaire «Emploi des handicapés en économie libre» a été adressé à la Commission et au Conseil. Par ailleurs, toujours à l'initiative du Luxembourg, un Groupe de travail européen a tenu plusieurs réunions : colloque à Luxembourg en 1971, séminaire d'Heidelberg en 1972, journées d'études de Luxembourg en 1973. Ces travaux ont révélé des besoins considérables non satisfaits. La demande de concours de l'Office de placement introduite en 1973 indique bien la position luxembourgeoise : éducation et rééducation professionnelle de personnes handicapées en vue de leur réintégration dans la vie économique ; élimination des obstacles qui pourraient s'opposer à leur emploi²⁷.

Par ailleurs, le Luxembourg n'étant pas subdivisé en «régions standards» est considéré, ainsi que l'Irlande d'ailleurs, comme une seule «région» (relevant des niveaux NUTS 1, 2, 3). Le pays risquait donc d'être écarté des actions du Feder et, comble de l'absurde, du Fonds social si celui-ci fonctionne uniquement suivant l'approche régionale. Au sein de l'Assemblée parlementaire, la députée luxembourgeoise, M^{me} Lulling tire la sonnette d'alarme : «Il y a danger que les pressions exercées par les Etats membres en vue de bénéficier de ressources limitées ne fassent du Fonds social européen rénové un moyen de fournir des compensations aux Etats membres

plutôt que l'instrument d'une politique. Ainsi, le Fonds social européen rénové finirait-il par se caractériser, à l'instar de l'ancien fonds, par une politique du "juste retour"»²⁸. Or, le Luxembourg a toujours dénoncé l'esprit peu communautaire du «donnant donnant».

À la suite de la délibération du Conseil du 28 juin et du 28 octobre 1977 révisant le Fonds, le Conseil a retenu la solution qui garantit un équilibre entre actions régionales en faveur de l'emploi et interventions en faveur de l'insertion professionnelle des personnes fragilisées²⁹.

Les inquiétudes luxembourgeoises ont été relayées à l'échelon communautaire. «Les interventions du Fonds social européen ne doivent pas avoir l'effet d'un transfert de capitaux entre Etats membres selon un schéma déterminé. Ils doivent encore moins représenter un simple retour des contributions financières versées au budget de la Communauté par les économies nationales des Etats membres. Le Fonds social ne doit pas simplement rembourser des dépenses que les Etats membres auraient engagées même sans son intervention. Les subsides communautaires doivent au contraire inciter et encourager des actions supplémentaires destinées à améliorer l'efficacité du potentiel de main-d'œuvre. Elles peuvent servir à résorber graduellement les déséquilibres économiques et sociaux entre Etats membres et les régions.»³⁰



Dont acte, mais le moins que l'on puisse dire est que le nouveau Fonds social était encore une bien lourde machine administrative faiblement dotée de moyens financiers. Comme le montrent les archives luxembourgeoises du Comité du Fonds social, chaque intervention devait faire l'objet d'une étude approfondie au point que les retards s'accumulaient. Comment affronter dans ces conditions bureaucratiques l'augmentation rapide des demandes en ce temps de chômage de masse? On a bien remanié le Fonds en 1976-1978 pour s'attaquer au chômage des jeunes et aux difficultés d'insertion des femmes sur le marché du travail, mais il était clair qu'une refonte s'imposerait tôt ou tard. Après les sombres heures de l'euroessimisme des années 1977-1980, les esprits ont évolué et, en 1981, il est enfin question de s'attaquer aux dysfonctionnements dans la perspective du réexamen que le Conseil a prévu pour décembre 1982.

Le membre de la Commission en charge du Fonds social, Ivor Richard, décide de convoquer à Londres une réunion informelle des ministres de l'Emploi en septembre 1981. L'aide-mémoire qu'il diffuse en vue de cette rencontre montre à quel point le chômage est désormais le problème social majeur de la Communauté. C'est presque un constat d'échec ... «Ni les palliatifs temporaires prévus pour remédier au chômage, ni les politiques traditionnelles de l'emploi conçues en période d'expansion économique ne permettent de faire face à l'augmentation considérable du

chômage provoquée en particulier par le déclin rapide de plusieurs grandes industries à haute densité de main-d'œuvre.» Soutenir, comme le fait le Fonds social, la formation, la réadaptation et la mobilité professionnelle de la main-d'œuvre est nécessaire, mais pas suffisant. Il faut mettre sur pied une nouvelle stratégie qui fasse «davantage appel à l'imagination»: «mettre davantage l'accent sur l'innovation pour promouvoir le développement ou la revitalisation économique des régions qui souffrent aujourd'hui le plus des problèmes d'emploi». Bref, il faut non seulement améliorer l'efficacité du Fonds, mais surtout l'ouvrir à de nouveaux champs d'intervention³¹.

Lors de la réunion londonienne, la position luxembourgeoise est ferme. Il faut doter le Fonds social de moyens budgétaires en procédant à une restructuration complète du budget communautaire (une proposition qui anticipe le fameux «paquet Delors» de 1988 qui va dynamiser l'Europe de la cohésion économique et sociale). Alors que 75% des moyens du Fonds «sont engloutis dans les régions» accréditant ainsi la pratique du juste retour, la délégation luxembourgeoise «plaide pour une accentuation très nette des activités du Fonds social européen dans les domaines propres à la politique du marché du travail, politique axée davantage sur la personne et moins sur la région» (passage souligné par nous). Bref, en matière de lutter contre le chômage, «il ne peut y avoir de priorité géographique». La vraie priorité est la concentra-



Coopérations asbl



tion des efforts sur les personnes menacées par le chômage, en particulier les jeunes³².

La réforme est en retour en 1982. France et Luxembourg s'opposent à l'adoption de critères régionaux d'interventions, c'est-à-dire une régionalisation dans la répartition de la quasi-totalité des crédits, alors que cette répartition devrait résulter de l'application de critères qualitatifs, quant aux domaines et aux personnes bénéficiaires à établir par le Conseil. Le Luxembourg fait observer que les critères régionaux pourraient exclure certains pays de l'intervention du Fonds ... Luxembourg en tête !³³

Si la position luxembourgeoise n'est pas entièrement suivie dans les décisions finales, on note une nouvelle orientation. Certes, l'approche régionale est maintenue, mais nuancée puisqu'il est désormais fait mention de «zones critiques», de «bassins d'emploi» (notion qui permettra au Luxembourg l'éligibilité pour des aides en faveur des cantons d'Esch-sur-Alzette et de Capellen). Surtout, l'accent est mis sur une stratégie à moyen terme en faveur de la création de nouveaux emplois, notamment dans les petites et moyennes entreprises.

Le troisième Fonds social européen (1983-1988) à l'heure de l'Acte unique européen

Par décision du Conseil 83/516/CEE du 17 octobre 1983, le Fonds est réorienté en vue de

jouer un rôle plus actif en matière de promotion de l'emploi en tenant compte des changements structurels à long terme. Le FSE n'a plus pour unique mission de réduire les écarts de développement entre les États membres, il cible les personnes à risque : handicapés, jeunes de moins de 25 ans, femmes sans qualification professionnelle.

Cependant, l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le 1^{er} juillet 1987 ouvre de nouveaux horizons : le grand Marché unique qui, selon Jacques Delors et bien d'autres dirigeants européens, est inconcevable sans une véritable politique sociale prospective. Le dynamisme du Marché unique peut certes aider à la reprise de la croissance, mais il y a un risque d'élargir la fracture sociale, les disparités entre régions riches et régions pauvres, entre les travailleurs hautement qualifiés et les autres. Dès lors, les mécanismes de la solidarité doivent intervenir pour assurer la cohésion économique et sociale : d'où la grande réforme de tous les fonds structurels et l'augmentation substantielle des moyens financiers («paquet Delors»).

En 1988, le Conseil des ministres des Communautés européennes adopte cinq règlements qui réforment tous les fonds dits structurels parce qu'ils doivent agir sur les structures et non remédier à des fluctuations conjoncturelles (Fonds social européen, Feoga-orientation, Feder). Aux innombrables «priorités» des



EBLUL-LUX

années 1975-1988, qui se traduisaient par un saupoudrage peu efficace, la réforme entrée en vigueur en 1989 fixe cinq objectifs. L'Objectif 1 intéresse l'aide aux régions en retard de développement. L'Objectif 2 concerne la reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel. L'Objectif 3 doit financer la modernisation des systèmes de formation professionnelle et de promotion de l'emploi pour les jeunes (tâche qui incombe exclusivement au Fonds social). L'Objectif 4 s'attaque aux effets pervers pour les travailleurs de la mutation industrielle et de l'évolution des systèmes de production industrielle. Il encourage le développement des petites et moyennes entreprises. L'Objectif 5 concerne l'adaptation des structures agricoles et de la pêche (5a), ainsi que le développement des zones rurales défavorisées (5b). Les interventions du FSE devront être complémentaires aux efforts du Feder en soutenant les mêmes approches innovantes dans le cadre du capital humain.

Le quatrième Fonds social européen (1989-1993)

Il inaugure une politique sociale nouvelle et commence à être doté de moyens financiers de plus en plus importants. À partir du début des années 1990, la part du Fonds social dans le budget de l'Union européenne est de l'ordre de 8-10%. Alors que pour la période 1958-1972, le Fonds a totalisé 420 millions d'unités de compte

et, pour la période 1972-1983, 440 millions, on est passé à 20 milliards d'écus pour 1989-1993, 40 milliards d'écus pour 1994-1999 et 60 milliards d'euros pour 2000-2006 ...

Cette progression indique à suffisance que le Fonds social est l'instrument par excellence des «initiatives communautaires» qui sont lancées en matière de cohésion économique et sociale. Rappelons aussi qu'avec l'expiration de la C.E.C.A. en juillet 2002, seules les aides du Fonds social sont désormais disponibles.

Le quatrième Fonds a d'abord dû intervenir pour sauver l'emploi dans les *Länder* de l'ex-République démocratique allemande. Ensuite, l'intervention des fonds structurels, donc du Fonds social, s'inscrit dans le cadre communautaire d'appui (CCA). C'est ainsi que le Luxembourg a lancé son propre cadre d'appui de l'objectif 2 (région industrielle en crise) portant sur le canton d'Esch-sur-Alzette et quelques communes de celui de Capellen. En synergie avec le Centre de Recherche publique Henri Tudor et le Centre universitaire de Luxembourg, des stages de formation professionnelle ont été organisés au Centre de Formation professionnelle continue de Walferdange.

Toutefois, c'est le lancement d'initiatives communautaires de grande envergure qui marque la nouvelle orientation de la politique sociale européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité



sur l'Union européenne le 1^{er} novembre 1993. Pourquoi attacher une telle importance à ces initiatives? Parce qu'elles concrétisent la ligne luxembourgeoise défendue à propos du Fonds social européen, à savoir l'action en faveur des personnes et non en faveur des régions (tâche qu'assume le Feder). La première initiative a été «Euroform» pour la promotion des formations aux nouvelles technologies. Elle a été complétée par l'initiative Now (New Opportunities for Women) afin d'assurer l'égalité des chances et une meilleure intégration des femmes dans le marché du travail et l'initiative Horizon pour la promotion de l'insertion professionnelle des personnes handicapées et des groupes socioculturels défavorisés. À titre d'exemple, le Luxembourg a utilisé ces deux initiatives pour venir en aide à l'association Zarabina à Esch-sur-Alzette qui organise des parcours de formation professionnelle pour les femmes et pour intensifier les activités d'insertion professionnelle des personnes handicapées grâce aux Ateliers thérapeutiques Walferdange, à l'Association pour personnes autistiques et d'autres organismes sociaux³⁴.

Orientation nouvelle certes, mais rude épreuve aussi, car l'année 1993 a été celle d'une crise économique et monétaire virulente dans l'Union européenne, une secousse brutale qui n'a pas épargné le Fonds social. C'est aussi l'année qui a vu naître un nouveau fonds : le Fonds de cohésion. Tout ceci annonce une nouvelle réforme ...

Le cinquième Fonds social européen (1994-1999) ou l'avancée de l'Europe sociale

Le Livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi* de 1993 est un véritable *New Deal* européen pour un développement économique durable et une Europe sociale³⁵. Tous les fonds doivent être mobilisés et les objectifs revus. C'est ainsi que le Conseil a décidé de redéfinir les objectifs 3 et 4 qui intéressent le Fonds social. «En raison de la gravité du chômage, l'action communautaire en ce qui concerne les objectifs 3 et 4 portera de manière prépondérante sur l'objectif 3 «combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail³⁶». Il s'agit en effet de concentrer des moyens financiers toujours insuffisants sur quelques cibles précises avec une «approche thématique» en évitant la «dilution» ou le «saupoudrage». En 1999, les cinq objectifs définis par la réforme des fonds structurels en 1988-1989 ont été réduits à trois. L'objectif 1 est inchangé : il concerne les régions ; l'objectif 2 vise les régions en reconversion économique et sociale et les régions rurales fragilisées (ancien objectif 5b). Le Fonds social européen est sollicité au titre de l'objectif 3 : lutte contre le chômage de longue durée, aide à la réinsertion des personnes handicapées dans le marché du travail, initiatives en faveur de l'emploi pour les jeunes³⁷.



L'approche thématique inaugurée dès 1990-1993 par les initiatives communautaires Euroform, Now et Horizon s'étant révélée efficace, la Commission a décidé, le 15 juin 1994, de lancer deux nouvelles initiatives pour prendre le relais de trois précédentes qui arrivaient à terme : Adapt et Emploi. L'initiative Emploi reprend les objectifs des opérations Horizon et Now et ajoute deux actions complémentaires : Youthstart en faveur de l'entrée des jeunes sur le marché du travail et Integra pour prévenir la marginalisation des personnes défavorisées, les handicapés notamment³⁸. Quant l'initiative Adapt, c'est un programme d'actions transnationales en liaison avec le nouvel objectif 4 des fonds structurels. Adapt poursuit quatre objectifs interdépendants : aider les travailleurs, notamment ceux menacés par le chômage résultant des mutations industrielles, à s'adapter à l'évolution de plus en plus rapide de l'organisation et de la structure de l'emploi ; contribuer à une meilleure compétitivité des entreprises en encourageant l'adaptation organisationnelle et l'investissement immatériel ; prévenir le chômage en améliorant les qualifications de la main-d'œuvre et faciliter le développement de nouveaux emplois et de nouvelles activités.

Par rapport au Fonds social des années 1970-1990, ces initiatives traduisent deux approches nouvelles des questions sociales. La première est l'introduction de la coopération transna-

tionale et une action «de la base vers le sommet» en associant les groupements locaux, les associations régionales, les autorités nationales et la Commission. Il s'agit d'identifier rapidement les problèmes et les besoins locaux et de réduire la machinerie bureaucratique. Quant à l'approche thématique, elle résulte de l'évolution d'un fonds purement compensatoire à l'origine vers un instrument d'encouragement à l'ajustement structurel. Sans ces nouvelles approches qui doivent exercer un effet de levier et décupler les efforts des gouvernements, beaucoup d'opérations sociales n'auraient jamais vu le jour³⁹.

Le Luxembourg a introduit une demande de concours du Fonds à titre de l'initiative communautaire Emploi en novembre 1994 pour poursuivre l'action en faveur de l'insertion des personnes handicapées dans le marché du travail, mais aussi pour venir en aide aux communes victimes de la désindustrialisation. Alors qu'officiellement, le Luxembourg ne comprend pas de «régions», le pays a pu lancer un programme en faveur du canton d'Esch-sur-Alzette et d'une partie de celui de Capellen (communes de Bascharage, Clemency, Dippach, Garnich et Mamer) par décision du 26 juillet 1996 de la Commission. Cette zone qui couvre 13,2% du territoire national est la plus touchée par le déclin sidérurgique et comprend un grand nombre de sites industriels dégradés⁴⁰.



Institut de formation sectoriel du bâtiment

La «stratégie de Luxembourg»

1997 marque surtout un tournant historique en matière d'Europe sociale et ce tournant a été pris sous la présidence luxembourgeoise du Conseil européen. Le Traité d'Amsterdam de 1997 prévoit la «coordination des politiques de l'emploi des États membres en vue de renforcer leur efficacité». L'article 128 relatif à l'emploi charge désormais le Conseil européen d'établir annuellement des lignes directrices sur base d'un rapport préparé conjointement par le Conseil, la Commission et un nouveau comité de l'emploi à caractère consultatif comprenant deux représentants par État membre. À la demande expresse de la France, un Conseil européen extraordinaire a été organisé en novembre 1997 à Luxembourg afin de coordonner immédiatement les politiques de l'emploi sans attendre l'entrée en vigueur du nouveau traité. Cette réunion des Chefs d'État et de gouvernement a lancé la «stratégie de Luxembourg en faveur de l'emploi» le 21 novembre. «Il s'agissait d'un fait sans précédent dans la mesure où le Conseil européen ne s'était jamais réuni auparavant pour se pencher exclusivement sur les questions du chômage et des politiques de l'emploi».

Les Chefs d'État et de gouvernement des 15 pays membres ont accepté une méthode de convergence des politiques de lutte contre le chômage autour de quatre axes : améliorer la capacité d'insertion professionnelle ; développer l'esprit

d'entreprise ; encourager la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs et renforcer les politiques d'égalité des chances⁴¹.

La «stratégie de Luxembourg» ne porte plus seulement sur la lutte contre le chômage, mais surtout d'une action pour l'emploi : il s'agit de développer l'esprit d'entreprise, de faciliter l'insertion professionnelle surtout des jeunes et des chômeurs de longue durée, de moderniser l'organisation du travail, d'assurer l'égalité des chances entre hommes et femmes. La déclaration finale proclame en outre que les systèmes nationaux «d'indemnisation et de formation [...] doivent être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation.» Il est également question d'encourager «la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs», c'est-à-dire une formulation renouvelée de l'aide à la réadaptation de la main-d'œuvre et du fonds de reconversion remontant à la déclaration de Robert Schuman de mai 1950⁴². Le Conseil extraordinaire de Luxembourg a aussi inauguré la «méthode de coordination ouverte» qui se caractérise par des obligations politiques et non plus des exigences et garanties juridiques⁴³.

La «stratégie de Luxembourg» et l'adoption de «l'Agenda 2000» (juillet 1997) ont entraîné une redéfinition des objectifs des fonds structurels, dont le Fonds social.



InterActions

Le sixième Fonds social européen (2000-2006) face au défi de la «stratégie de Lisbonne»

À la stratégie de Luxembourg en matière d'emploi s'ajoute en mars 2000 la «stratégie de Lisbonne» à la formulation audacieuse : elle doit permettre à l'Union européenne de «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Cette stratégie prévue pour une décennie (2000-2010) vise à «renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance»⁴⁴. En matière d'emploi, les Conseils européens de Lisbonne (mars 2000) et de Göteborg (juin 2001) ont décidé que l'ensemble des politiques devrait conduire à augmenter le taux d'emploi global de l'UE à 70%, le taux d'emploi des femmes à plus de 60% et le taux d'emploi des travailleurs âgés à 50% d'ici 2010. La formulation même indique que le Fonds social est désormais le moteur de la réussite souhaitée ...

Le sixième Fonds social est inauguré sous le signe d'une action sociale européenne décidée lors du Sommet de Santa Maria de Feira en juin 2000 : «Agenda pour la politique sociale»⁴⁵. En effet, la perspective du cinquième élargis-

sement, mais aussi la persistance d'un socle de chômage ont enfin amené l'Union européenne sur la voie d'une politique sociale, même si le domaine de la sécurité sociale demeure du ressort de la souveraineté nationale. Cette volonté d'Europe sociale s'est traduite budgétairement par le fait que le sixième FSE représente 10% du budget de l'Union européenne.

Soulignons que la ligne de conduite prônée par le Luxembourg dès les années 1970 – actions en faveur des individus plutôt qu'approche régionale du Fonds social – s'est maintenant imposée puisqu'il est officiellement indiqué que les subventions du Fonds social vont aux individus. La preuve en est la nouvelle initiative communautaire Equal testée depuis 2000, initiative qui entend lutter contre les discriminations basées sur le sexe et l'origine ethnique, celles fondées sur la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Equal se distingue des programmes principaux du FSE par sa dimension de laboratoire (principe d'innovation) et par l'accent mis sur la coopération active entre États membres⁴⁶. Le Fonds social apporte ainsi une plus-value en termes de gouvernance à plusieurs niveaux en promouvant le partenariat entre les différents acteurs, la transnationalité (qui est d'ailleurs un principe fondamental pour le Luxembourg dont les aides du FSE servent exclusivement à des initiatives à caractère inter-régional) et la gouvernance des politiques de l'emploi⁴⁷.



Conclusions

Le Fonds social européen est depuis sa création par le Traité de Rome l'instrument financier par excellent grâce auquel la Communauté, puis l'Union Européenne investit dans les ressources humaines. Il n'a cessé de jouer un rôle croissant en matière de politique sociale et, sous la pression du Parlement européen, son budget a constamment été revu à la hausse. Son histoire est aussi celle d'une Europe en évolution. Et à ce titre, le Luxembourg a joué un rôle essentiel. Au départ, le Fonds social était un instrument de redistribution des dotations nationales et visait surtout les régions frappées par un chômage endémique (Mezzogiorno, Irlande) ou périphériques (territoires d'outre-mer, Groenland). En l'absence d'un fonds de développement régional efficace (le Feder date de 1975), il a servi à réduire les écarts de développement, mais ce n'était pas vraiment sa vocation première. C'est ici que l'apport luxembourgeois à la définition des missions du Fonds social européen a été considérable. Le Luxembourg et la France sont parvenus à ramener l'action du Fonds vers son objectif initial : l'insertion professionnelle des individus par la formation, la réadaptation.

Ce faisant, depuis 1983, le Fonds social fait pleinement partie du modèle social européen. Il a permis de démultiplier les actions sociales nationales et de faire jaillir des initiatives qui n'auraient jamais vu le jour. Nier ce succès serait

une injustice, mais le triomphalisme n'est pas de mise. L'avenir du Fonds social dépend de la volonté politique en Europe.



Colabor

¹ Cité par DU REAU Elisabeth, L'idée d'Europe au XX^e siècle. Des mythes aux réalités, Paris, Editions Complexe, 2001, pp. 118-119.

² GERBET Pierre, La construction de l'Europe, Paris, Imprimerie nationale, 1994, p. 105.

³ Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine. Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères. Bruxelles: Secrétariat, 21 avril 1956 (document disponible dans ENA (Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE)): (<http://www.ena.lu?lang=1&doc=13904>).

⁴ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, «Exposé de Lambert Schaus sur le Benelux et le Marché commun (15 juin 1957) à la tribune du 11^e congrès Benelux à Maastricht».

⁵ J.O.C.E., 1960, p. 1189 (statut du Fonds : J.O.C.E., 1960, p. 1201). Pour plus de détails, se reporter à DELHAYE Roselyne, Le Comité des représentants permanents de la Communauté économique européenne (La Réforme du Fonds social européen), Université Catholique de Louvain, Faculté des Sciences économiques, sociales et politique, mémoire de licence 1970-1971, pp. 46-59.

⁶ Statut du Comité du Fonds social européen : J.O.C.E. n°56/60 du 31 août 1960, pp. 1201/60.

⁷ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, «Exposé de Lambert Schaus».

⁸ C.E.E., Premier rapport général, 01/01/58-17/09/58, paragraphe 116 ; COLLINS Doreen, The European Communities. The social policy of the first phase. Vol. 2. The European Economic Community 1958-72, Londres, Martin Robertson, 1975, pp. 40-63.

⁹ Cité par CAIRE Guy, L'Europe sociale. Faits – Problèmes – Enjeux, Paris, Masson, 1992, p. 254.

¹⁰ PHILIP C., Fonds social européen (http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/dico//Fse.htm).

¹¹ COLLINS D., The European Communities. V. 2, pp. 68-70.

¹² C.E.E., Dixième rapport général, 01/04/66-31/03/67, paragraphe 23.

¹³ MECHI Lorenzo, «Les Etats membres, les institutions et les débuts du Fonds Social Européen», dans VASORI Antonio (édit.), Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 95-116.

¹⁴ Communiqué de Jean Rey au Parlement le 11 décembre 1969, repris dans la déclaration finale de la conférence de La Haye : The Hague Summit, [1-2 December 1969]: Final Communiqué of the Conference and Memorandum from the Commission to the Conference. Resources of its own for the Community, dans Bulletin of the European Communities, n° 1, 1970, pp. 7-23.

¹⁵ Communautés européennes. Commission, Le nouveau fonds social européen (entrée en vigueur le 1^{er} mai 1972). Textes officiels, Bruxelles, 1972, 17 p. ; PHILIP C., Fonds social européen (http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/dico//Fse.htm).

¹⁶ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, Déclaration des Chefs d'Etat ou de gouvernement au sommet de Paris 19-21 octobre 1972.

¹⁷ Décision 72/428/CEE du Conseil du 19 décembre 1972 relative à l'intervention du FSE en faveur des personnes qui quittent l'agriculture pour exercer une activité extra-agricole ; Directive 75/268/CEE du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées.

¹⁸ Décision 76/206/CEE du Conseil du 9 février 1976.

¹⁹ Décision 75/459/CEE du Conseil du 22 juillet 1975 relative à l'intervention du FSE en faveur des personnes touchées par les difficultés d'emploi.

²⁰ Décision 77/803/CEE du Conseil du 20 décembre 1977 (J.O.C.E., n° L 337 du 27.12.1977, p. 12). Décision 77/804/CEE du Conseil du 20 décembre 1977, relative aux femmes (J.O.C.E., n° L 337 du 27.12.1977, p. 14).

²¹ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, Dossier Comité du FSE, session du 28/11/1975 ; Dossier FSE 1977 + rapports d'activités 1972-73-74. A propos des handicapés, le Luxembourg a obtenu l'intervention du FSE à partir de 1973 en vertu de la décision de la Commission du 27 décembre 1973 : autorisation d'intervention au titre de l'article 5 pour l'Association d'assurance contre les accidents (section industrielle) COM (73) 2203 final/43 ; autorisation d'intervention au titre de l'article 5 pour l'Association d'assurance contre les accidents (section agricole et forestière) COM (73) 2203 final/44 ; autorisation d'intervention au titre de l'article 5 pour l'Office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés COM (73) 2203 final/45 (Dossier : Handicapés 1973).

²² Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, Dossier : Fonds social européen 1977 + rapports d'activité 1972-73-74 : «Fonds Social Européen. Introduction générale – Luxembourg, 29 avril 1976. Réforme opérée par décision du Conseil du 1^{er} février 1971 pour adapter les mécanismes d'intervention».

²³ Commission des CE, Deuxième rapport d'activité du nouveau FSE, exercice 1973.

²⁴ COLLINS D., The European Communities. V. 2, pp. 70-77.

²⁵ Communautés européennes. Commission, Réexamen des règles relatives aux missions et fonctionnement du Fonds social européen, COM (77) 90 final, 23 mars 1977, pp. 1-3 («Structure actuelle du FSE»).

²⁶ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, Note du Comité permanent de l'emploi sur la révision du FSE (1977).

²⁷ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, Dossier Comité du FSE Handicapés 1973.

²⁸ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, Dossier Comité du FSE Handicapés 1973 : Communautés européennes. Le Conseil, Note relative aux travaux de l'Assemblée (session de novembre 1973 à Strasbourg) 6 décembre 1973 2297/73 (ASS 1364).

²⁹ Communautés européennes. Commission, Fonds social européen (entrée en vigueur le 1^{er} mai 1972). Textes officiels, Bruxelles, 2^{ème} édition, 1977, 58 p.

³⁰ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, V/375/79-FR : «Les missions et le fonctionnement du FSE» (1979).

³¹ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, Commission des CE, Aide mémoire sur le réexamen des dispositions régissant les missions et le fonctionnement du FSE, V/1386/81-FR.

³² Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, «Réunion informelle des ministres du travail, Londres 24/25.09.1981» (non signée).

³³ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg, Fonds Schintgen, Document de travail. Réexamen des règles relatives aux missions et au fonctionnement du Fonds social européen» (doc. /1337-A/81, Bruxelles, 7 décembre 1981 ; Commission des CE, Note à l'attention des membres du Comité du Fonds social européen, Bruxelles, 16 décembre 1981 ; Dossier : FSE-réexamen en 1982-1983 : Communautés européennes. Le conseil résumé des travaux du Groupe des questions sociales 11 novembre 1982 (Bruxelles 16 novembre 1982) ; Telex du représentant luxembourgeois au FSE concernant le réexamen du FSE, Bruxelles, 21 mai 1983.

³⁴ Grand-Duché de Luxembourg. Ministère du Travail et de l'Emploi, Rapport d'activité 1993, Luxembourg, 1994. «Promouvoir l'intégration des femmes sur le marché du travail», dans Lëtzebuerger, 01.10.1999, p. 4.

³⁵ Commission européenne, Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle, Luxembourg, Bruxelles, Office des publications des Communautés européennes, 1994 ; Commission européenne, Pour entrer dans le XXI^e siècle, (présenté par Jacques Delors), Paris, Michel Lafont-Ramsay, 1994.

³⁶ L'objectif 4 doit être concentré sur les actions de formation concernant l'introduction, l'utilisation et le développement de méthodes de production nouvelles ou perfectionnées, notamment les nouvelles techniques d'organisation et les nouvelles technologies (Commission des CE, Fonds structurels communautaires, 1994-1999. Textes réglementaires révisés et

commentaires, août 1993 : Règlement CEE n°2084/93 du Conseil du 20 juillet 1993, modifiant le règlement (CEE) n°4255/88 portant dispositions d'application du règlement CEE n°2052/88 en ce qui concerne le FSE).

³⁷ Commission européenne, Fonds structurels CE. Luxembourg. Cadre communautaire d'appui 1994-1999. Objectif n° 3 : combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail, Luxembourg, 1996.

³⁸ Union européenne, Fonds social européen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 50 Jahre Europäischer Sozialfonds – Investitionen in Menschen (Ausstellung), (éditeur Dr. Jürgen Thomas), Bonn, janvier 2007, pp. 35-36.

³⁹ Publication le 1^{er} juillet 1994 au J.O.C.E. des orientations de l'initiative communautaire Emploi pour la période 31-10-1994 au 31-12-1999.

⁴⁰ Ministère de l'Economie, Ministère du Travail et de l'Emploi, Document Unique de Programmation «Objectif 2» (1997-1999). Grand-Duché de Luxembourg, rapport final, mars 2003. (Ce système de zonage a été supprimé pour la période 2007-2013.)

⁴¹ Grand-Duché de Luxembourg. Ministère du Travail et de l'Emploi, Rapport d'activité 1997, Luxembourg, mars 1998, pp. 11-15.

⁴² Le Conseil Européen – Conclusions de la Présidence. Conseil de l'Union européenne, 20.11.1997. [31.01.2000]. Document SN 300/97 (Presse 0) (texte disponible sur <http://ue.eu.int/fr/info/eurocouncil/>).

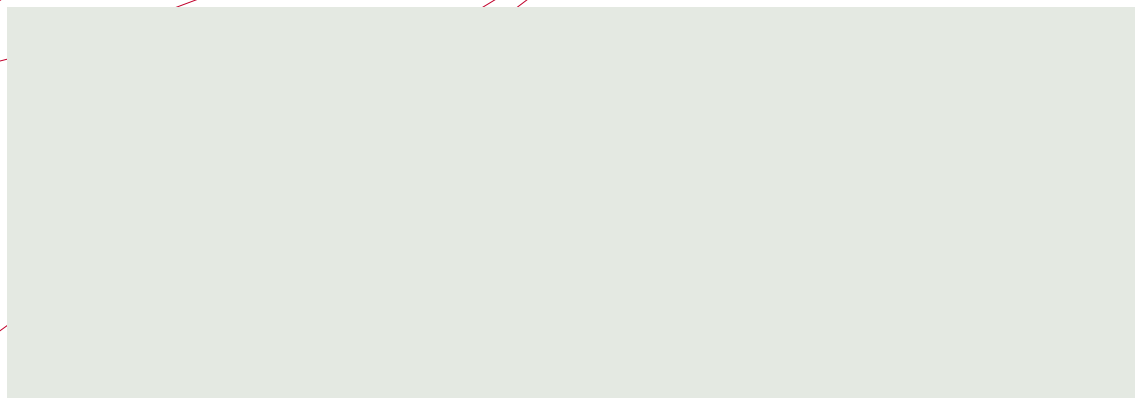
⁴³ Grand-Duché de Luxembourg. Ministère du Travail et de l'Emploi, Rapport d'activité 2000, p. 29.

⁴⁴ Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Lisbonne 23 et 24 mars 2000. [En ligne]. [Bruxelles]: Conseil de l'Union européenne, 24.03.2000. [23.05.2005] (texte disponible sur http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm). HOLCMAN Robert, «La dimension européenne des politiques de l'emploi», dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 479, juin 2004, pp. 385-393.

⁴⁵ Grand-Duché de Luxembourg. Ministère du Travail et de l'Emploi, Rapport d'activité 2000, p. 31.

⁴⁶ Union européenne, Fonds social européen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 50 Jahre Europäischer Sozialfonds – Investitionen in Menschen.

⁴⁷ SPIDLA Vladimir, «La contribution du FSE au modèle social européen», Speech/06/668-Atelier de PSE «Financing the European Social Model», PE, Bruxelles, 9 novembre 2006.



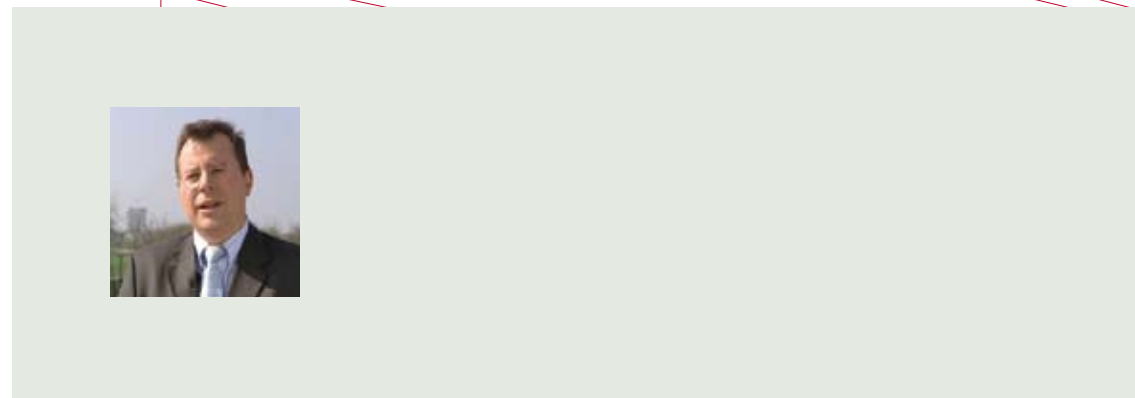
PUBLICITE : INFORMATION ET SENSIBILISATION

Au printemps 2007 le ministère du Travail et de l'Emploi a lancé une campagne d'information et de sensibilisation pour promouvoir les interventions du Fonds Social Européen au Grand-Duché de Luxembourg.

L'objectif a été de montrer des réalisations concrètes financées grâce au FSE et de renseigner les bénéficiaires potentiels sur les possibilités offertes par l'intervention financière conjointe de l'Union européenne et des Etats membres.

A cet effet trois spots ont été diffusés du lundi 07 mai au vendredi 18 mai 2007 sur RTL Radio et Télévision.

Une deuxième phase de la campagne est prévue pour l'automne 2007 en amont du lancement de l'appel à candidatures dans le cadre du programme opérationnel 2007-2013.



«TRANSFORMER DES IDÉES EN TRAVAIL, AVEC LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN»

Institut de formation sectoriel du bâtiment Monsieur Bruno Renders

«L'IFSB ou l'Institut de Formation Sectorielle du Bâtiment a été créé en 2002 à l'initiative des entreprises luxembourgeoises du secteur de la construction et grâce au soutien financier du Fonds social européen.

Le Fonds social a permis également de développer différents types de projets comme par exemple la *construction safety toolbox*, qui est un outil pédagogique innovant permettant la formation des ouvriers et des cadres sur les chantiers de construction à la prévention des risques professionnels.»

«LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN. PARCE QU'UN TRAVAIL POUR TOUS EST ESSENTIEL.»



**«TRANSFORMER DES IDÉES EN TRAVAIL,
AVEC LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN»**

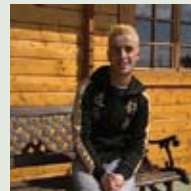
**Initiative Rëm Schaffen (IRS)
Madame Jannie Heijstermann**

«N'étant plus très jeune, je suis entrée au chômage fin décembre 2005. Grâce au Service de l'Emploi, j'ai entendu parler de la formation de «Secrétaire au cabinet d'avocat», proposée par l'Initiativ Rëm Schaffen.

Cette formation est financée par le Ministère du Travail et le Fonds social européen.

Elle m'a permis de trouver une place toute suite après la formation, dans une étude où je travaille depuis lors avec plaisir. »

**«LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN.
PARCE QU'UN TRAVAIL POUR TOUS EST ESSENTIEL.»**



**«TRANSFORMER DES IDÉES EN TRAVAIL,
AVEC LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN»**

**Paerd's Atelier Liewenshaff
Monsieur Miguel Fernandes**

«L'Atelier Equestre est soutenu par le Fonds social européen.

J'ai fait une formation dans le nettoyage professionnel.

Maintenant, je travaille dans le Service d'entretien à l'hôpital de Niederkorn.

Ce projet du Fonds Social Européen a été repris par l'Etat en 2007. »

**«LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN.
PARCE QU'UN TRAVAIL POUR TOUS EST ESSENTIEL.»**

LISTE DES REPRESENTANTS LUXEMBOURGEOIS AU COMITE DU FONDS SOCIAL EUROPEEN DEPUIS 1957

La Commission est assistée par un comité prévu à l'article 147 du traité. Le comité est composé de représentants du gouvernement, de représentants des organisations des travailleurs et de représentants des organisations des employeurs pour chacun des Etats membres. Le comité du Fonds social européen a pour mission de rendre des avis à la Commission sur la mise en œuvre du Fonds social européen.

GOVERNEMENT

M. Ernest BARTHEL
M. Jeannot BERG*
M. Jean-Paul BRAQUET
M. Erny DORNSEIFFER
M. Eugène EMRINGER
M^{me} Chantal FANDEL
M^{me} Maryse FISCH**
M. Gust KASS
M. Jean-Pierre LAHIRE
M. Marcel MARSON
M. Yves MERSCH
M. François NIMAX
M. Romain SCHINTGEN
M. Aly SCHROEDER
M. Alphonse SCHWINNEN
M. Armand SIMON
M. Auguste VAN WERVEKE
M. Paul WILWERTZ
M. Pierre WISELER

ORGANISATION DES EMPLOYEURS

M. Egide BEISSEL
M^{me} Christiane BERTRAND-SCHAUL
M. François ENGELS**
M. Jules HAYOT
M. Paul JUNCK
M. Lucien JUNG
M. Romain LANNERS*
M. René MULLER
M. André ROBERT
M. Marcel SAUBER
M. Romain SCHMIT
M. Gaston THORN
M. Ferdinand WEYLER

ORGANISATION DES TRAVAILLEURS

M. Romain BINSFELD
M. John CASTEGNARO
M. Nico CLEMENT*
M. Henri DUNKEL
M. FRISCH
M^{me} Viviane GOERGEN**
M. Aloyse GROBEN
M. René HENGEL
M. Joseph KERGER
M. J. KIRPACH
M. Roger LALLEMANG
M. Lucien LAUER
M. Marcel MERSCH
M. René MERTEN
M. Fernand MILLER
M. Aloyse MIRKES
M. René PIZZAFERRI
M. Roby SCHADECK
M. Romain SCHMIT
M. Pierre SCHOCKMEL
M. Carlo WAGNER

*titulaire en fonction actuellement

**suppléant en fonction actuellement