

N° 371

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1993.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques GENTON sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (n° E-71),*

Par M. Louis SOUVET,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Serusclat, Louis Souvet, vice-présidents ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, secrétaires ; Louis Athapè, José Balarella, Henri Belcour, Jacques Bialaki, Paul Blanc, Marc Boeuf, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Frayme-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Lousy, Pierre Louvet, Jacques Machet, Jean Madelain, André Martin, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Sénat : 306 et 363 (1992-1993).

Communautés européennes

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
	-
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<b>I. LE PROJET DE REFORME DU FONDS SOCIAL EUROPEEN ...</b>	<b>8</b>
<b>A. La réforme de 1988 : un doublement des moyens concentrés sur un nombre limité d'objectifs</b> .....	<b>8</b>
<b>1. L'Acte unique européen consacre la priorité donnée au rééquilibrage régional</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Les retards pris en matière de cohésion sociale</b> .....	<b>11</b>
<b>B. La révision des missions des fonds structurels</b> .....	<b>12</b>
<b>1. L'Europe sociale selon le traité de Maastricht</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Le renforcement et l'élargissement des politiques de l'emploi et la réforme du FSE</b> .....	<b>13</b>
<b>II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES</b> .....	<b>15</b>
<b>A. L'objectif de réduction des inégalités régionales doit être approuvé</b> .....	<b>17</b>
<b>B. Une harmonisation concomitante des systèmes sociaux est nécessaire</b> .....	<b>18</b>
<b>1. Davantage lier les objectifs de cohésion sociale et de cohésion économique</b> .....	<b>19</b>
<b>2. Réfléchir à la répartition du travail au sein de la Communauté ...</b>	<b>20</b>
<b>AMENDEMENTS</b> .....	<b>23</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 17 juin 1993 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen du rapport pour avis de M. Louis Souvet sur la proposition de résolution n° 306 (1992-1993), présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques Genton sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celle de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (n° E-71).*

*Après un bref rappel de la procédure de l'article 73 bis du Règlement du Sénat, en application de laquelle M. Jacques Genton a déposé une proposition de résolution, renvoyée au fond à la commission des Affaires économiques et du Plan, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a retracé l'origine et les missions des fonds structurels, ainsi que leur évolution dans le cadre d'une politique de développement régional visant à une meilleure cohésion économique et sociale des Etats-membres de la Communauté. Dans la perspective du Traité de Maastricht, ces fonds font l'objet d'une nouvelle réforme décidée lors du Conseil européen d'Edimbourg, en décembre 1992. Le rapporteur pour avis a souligné que les ressources qui leur seraient attribuées doubleraient entre 1993 et 1999 pour atteindre 30 milliards d'Écu en 1999, soit plus de 200 milliards de francs, ce qui représentera près du tiers du budget européen.*

*Précisant au préalable que la proposition de résolution n'avait pas de force contraignante mais "invitait" le Gouvernement à tenir compte de suggestions émises par le Parlement, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a résumé la proposition de résolution adoptée par la commission des Affaires économiques et du Plan sur proposition de M. Jean-Paul Emin, son rapporteur ; celle-ci reprend en grande partie le texte de M. Jacques Genton ; il a également observé que les préoccupations de la commission saisie au fond, principalement tournées vers l'aménagement du territoire et la transparence des procédures communautaires, étaient proches de celles qu'il entendait présenter à la commission des Affaires sociales.*

*Le rapporteur pour avis a alors justifié la saisine pour avis de la commission des affaires sociales par les objectifs de la réforme du Fonds social européen (FSE) et par l'incidence prévisible des aides*



*structurelles en faveur des politiques de l'emploi sur les conditions de concurrence entre pays. Après avoir observé que l'insertion dans l'objectif 3 de la lutte contre l'exclusion sociale était contestable au regard du principe de subsidiarité, il a abordé le point qu'il juge le plus préoccupant de la réforme, à savoir les risques que font courir à l'emploi dans les pays économiquement les plus forts les interventions du FSE et des autres fonds structurels, notamment celles du Fonds européen de développement régional (FEDER).*

*M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a alors analysé les mécanismes susceptibles d'engendrer des distorsions de concurrence entre les pays économiquement faibles, qui seraient aidés, et les pays économiquement forts, très peu aidés, mais dont l'économie se révèle aujourd'hui de plus en plus fragile. Il pourrait s'ensuivre, selon le principe des "vases communicants", des destructions d'emplois là où la protection sociale et le droit du travail sont d'un niveau élevé, au profit de créations là où le système social est d'un niveau moindre. De telles délocalisations, créées par les aides communautaires, seraient difficilement acceptables. Cette situation est cependant rendue possible par les retards pris par la Communauté en matière d'harmonisation des systèmes sociaux, pourtant inscrite dans le Traité de Rome.*

*Il conviendrait, en conséquence, de lier l'intervention des fonds structurels à des engagements concomitants de l'Etat membre aidé en vue d'une harmonisation progressive de son système social avec ceux des Etats membres plus avancés en ce domaine, quand un retard est constaté. Tel est l'objet du premier amendement présenté par le rapporteur pour avis.*

*Puis M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a présenté un second amendement visant à faire du FSE un instrument d'intervention prioritaire pour promouvoir des actions susceptibles d'ouvrir des voies à une meilleure répartition de travail au sein de la population active, notamment par l'aménagement des temps de travail. Cette invitation est justifiée, selon le rapporteur pour avis, par deux constatations : la première est que l'industrie, en s'automatisant et en se rationalisant, voire en se délocalisant, réduit de plus en plus sa main-d'oeuvre, alors même que le secteur des services ne crée plus d'emplois ; la seconde est que les politiques visant à mieux répartir le travail, ne peuvent se concevoir à l'échelon d'un seul pays, mais seulement à l'échelon communautaire pour éviter de nouvelles distorsions de concurrence. Le rapporteur pour avis a rappelé à ce propos les prévisions de croissance de la population active européenne, qui rendent urgente la recherche de solutions innovatrices.*

*Un large débat s'est alors instauré.*

*M. Jean-Pierre Fourcade, président, a insisté sur l'importance de la réforme, notamment au regard des ressources communautaires consacrées aux fonds à finalité structurelle.*

*M. Charles Metzinger a approuvé les remarques du rapporteur pour avis sur l'application du principe de subsidiarité appliqué au FSE, et, tout en se déclarant favorable aux*

*préoccupations exprimées par les deux amendements, s'est inquiété de ce que la formulation pourrait donner un pouvoir quasi exclusif à la Commission européenne en matière d'aménagement du temps de travail.*

*M. Jean Madelain s'est félicité de la saisine de la commission des affaires sociales et a approuvé les deux amendements, tout en souhaitant que leur rédaction reste suffisamment large pour ne pas trop encadrer les dispositifs qui pourraient être mis en place.*

*M. André Jourdain s'est prononcé pour le dispositif visant à inciter à harmoniser les systèmes sociaux, démarche qu'il juge prioritaire. Il a, également, fait observer que les procédures d'obtention des aides européennes étaient mal connues, ou difficiles à mettre en oeuvre, et que leur utilisation était parfois critiquable.*

*Mme Marie-Madeleine Dieulangard a souligné l'opacité du fonctionnement du FSE et a souhaité l'instauration de procédures plus transparentes. Tout en se déclarant favorable aux amendements, elle a souhaité que leur formulation soit revue afin de ne pas donner à la Commission un pouvoir de proposition et de décision, notamment en matière d'aménagement du temps de travail, qui écarterait toute intervention des partenaires sociaux.*

*M. Bernard Seillier s'est interrogé sur l'opportunité de faire de l'harmonisation des systèmes sociaux une condition préalable à l'octroi des aides structurelles, ou de garder une formulation moins précise faisant seulement référence à un engagement de l'Etat membre d'agir en ce domaine.*

*Puis, après intervention de MM. Jean Madelain, Claude Huriet, Charles Descours, Mmes Hélène Missoffe et Marie-Madeleine Dieulangard à propos du rôle des préfets, ainsi que des transferts d'activité de pays non-membres vers la Communauté, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a rappelé que l'auteur de la proposition de résolution initiale et, à sa suite, la commission des Affaires économiques et du Plan, avaient fait une large place aux préoccupations qui venaient d'être exprimées, notamment en ce qui concernait la transparence et le contrôle de procédure, puis il a proposé une nouvelle rédaction du premier amendement afin d'assouplir les modalités selon lesquelles l'engagement d'harmonisation des systèmes sociaux serait souscrit.*

*Enfin, sur proposition de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la rédaction du second amendement a été modifiée pour ne pas trop encadrer a priori la recherche et l'expérimentation de nouvelles voies pour une meilleure répartition du travail.*

*La commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur pour avis et a donné un avis favorable à l'adoption de la proposition de résolution ainsi amendée.*

**Mesdames, Messieurs,**

**Les moyens consacrés par les douze pays de la Communauté économique européenne à la politique de cohésion économique et sociale ne cessent de croître. Après l'Acte unique, le traité d'Union européenne va venir encore renforcer cette politique dont les moyens financiers (1993-1999) ont été adoptés lors du Conseil d'Edimbourg, les 11 et 12 décembre 1992. De 14,5 milliards d'Écu en 1993, le budget global des fonds structurels et du fonds de cohésion devrait passer à 30 milliards (soit près de 200 milliards de francs) en 1999. Les dépenses structurelles atteindront donc à cette date près du tiers du budget communautaire, ce qui en fait l'un des instruments majeurs de la politique communautaire.**

**Afin d'atteindre l'objectif fixé par le traité d'Union, à savoir *"un progrès économique et social équilibré et durable"*, une nouvelle réforme des fonds structurels, poursuivant et amplifiant celle de 1988, est aujourd'hui en cours d'élaboration. C'est ainsi que les missions des fonds structurels, et notamment celles du Fonds social européen (FSE), devraient être élargies et précisées.**

**S'agissant plus particulièrement de la révision des missions du FSE et, plus largement, des aides aux politiques de l'emploi, il a paru opportun à votre commission des Affaires sociales, en application de l'article 73 bis du Règlement, de demander que lui soit renvoyée pour avis la proposition de résolution de M. Jacques Genton sur les propositions de règlements modifiant les règlements relatifs aux fonds structurels, dont la commission des Affaires économiques et du Plan est saisie au fond.**



En effet, la dimension sociale de l'Europe, en période de pénurie de travail, apparaît désormais comme un élément déterminant du processus d'intégration économique. A défaut d'intervenir dans un contexte où serait assuré un minimum de cohésion sociale, les actions communautaires risqueraient sans doute de déplacer les problèmes, voire d'en créer de nouveaux, au lieu de concourir à leur éradication. Il importe donc de veiller à ne pas générer artificiellement de nouvelles distorsions de concurrence, dont les effets sur l'emploi et sur la construction européenne seraient graves.

## **I. LE PROJET DE REFORME DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN**

Avant de présenter les propositions de révision des missions du FSE, il convient de rappeler brièvement les objectifs et le rôle des différents fonds structurels tels qu'ils résultent de la réforme de 1988, conséquence des modifications introduites par l'Acte unique de 1987 dans le Traité de Rome.

### **A. LA REFORME DE 1988 : UN DOUBLEMENT DES MOYENS CONCENTRES SUR UN NOMBRE LIMITE D'OBJECTIFS**

Le FSE (article 123 du Traité de Rome) avait été mis en place en 1960 *"afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché commun et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie"*, *"avec pour mission de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs"*. Il s'agissait naturellement de mettre en place le grand marché du travail, condition essentielle au fonctionnement du marché commun, dans l'optique libérale des six pays fondateurs. Le FSE, pendant un quinzaine d'années, est surtout intervenu en matière de formation professionnelle.

## **1. L'Acte unique européen consacre la priorité donnée au rééquilibrage régional**

L'adhésion de nouveaux pays a conduit au cours des années 70 et 80 à revoir les objectifs des deux fonds initiaux (FSE et FEOGA (1)) et à en créer un troisième, le Fonds européen de développement régional (FEDER) : il s'agissait de pallier les disparités régionales, afin d'atteindre l'objectif de 1957 de "*développement harmonieux*" des régions de la Communauté, resté inchangé. Face à ces nouvelles exigences, le rapprochement et l'harmonisation des droits nationaux, dans le domaine social, se trouvèrent repoussés au second plan. C'est ainsi que les interventions du Fonds social européen furent orientées vers un soutien des politiques de l'emploi.

La réforme des fonds structurels, entrée en vigueur le 1er janvier 1989, visait à renforcer en cinq ans, jusqu'en 1993, la cohésion économique et sociale dans la perspective du marché unique ; elle a donc relancé l'effort en faveur du rééquilibrage régional. Le bilan de l'intervention des aides structurelles au cours des années précédant la réforme s'étant révélé décevant, celle-ci a visé à harmoniser les conditions de fonctionnement des fonds et à faciliter la combinaison des subventions et des prêts.

La réforme repose sur un doublement des aides (7,2 milliards d'Ecu en 1987, 14,5 milliards en 1993, soit sur cinq ans, 60 milliards d'Ecu), leur concentration sur les régions les plus défavorisées et la définition de cinq objectifs prioritaires :

- objectif 1 : favoriser la mise à niveau des régions en retard de développement (38,3 milliards d'Ecu) ; les régions retenues doivent avoir un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;

- objectif 2 : aider à la reconversion des zones affectées par le déclin industriel (7,205 milliards d'Ecu) ; ces zones doivent avoir un taux de chômage supérieur de 15 % à la moyenne communautaire au cours des trois dernières années ;

- objectif 3 : lutter contre le chômage de longue durée ;

- objectif 4 : faciliter l'insertion professionnelle des jeunes de moins de 25 ans (au total pour les objectifs 3 et 4 : 7,45 milliards d'Ecu) ;

---

(1) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.



- objectif 5 a : adapter les structures de production, de transformation et de commercialisation des secteurs agricoles et forestiers (3,415 milliards d'Ecu) ;

- objectif 5 b : développer les zones rurales défavorisées (2,795 milliards d'Ecu).

Les objectifs 3 à 5b sont dits "horizontaux", c'est-à-dire qu'ils peuvent concerner l'ensemble des territoires des Etats membres.

Le Fonds social européen intervient au titre des cinq objectifs. Il est seul concerné par les objectifs 3 et 4.

La politique régionale communautaire repose sur les principes de partenariat entre les différents intervenants (autorités locales, Etat, Commission) à toutes les phases de la procédure, de subsidiarité, qui laisse à l'autorité la plus proche des besoins l'initiative de la préparation des programmes (en France le préfet de région) et d'additionnalité, la participation communautaire venant s'ajouter aux efforts financiers des régions ou de l'Etat, sans jamais s'y substituer.

La procédure d'intervention des fonds se décompose en trois phases : élaboration de plans de développement par les autorités régionales puis nationales en vue de leur présentation à la Commission, élaboration d'accords contractuels entre l'Etat membre et la Commission, les cadres communautaires d'appui définissant les axes prioritaires de développement pour les zones retenues, enfin traduction de chacun des axes prioritaires en programmes opérationnels (en général pluriannuels).

Parallèlement aux interventions des fonds, la Commission, depuis la réforme de 1988, peut intervenir directement au travers des programmes d'initiative communautaires (PIC), en complément des actions concertées. A ce titre, il convient de citer les programmes EUROFORM, NOW et HORIZON (dotés de 600 millions d'Ecu pour la période 1990-1993) d'aide à la formation professionnelle.

Depuis 1988, la Communauté dispose donc des instruments nécessaires à la mise en oeuvre d'une véritable politique communautaire, à caractère sélectif, destinée à faire progresser les régions vers une plus grande cohésion économique et sociale.

A titre d'exemple, en France, le FSE est intervenu en 1992 pour participer à la politique de l'emploi et à la formation professionnelle aux échelons nationaux et régionaux, à hauteur de 3,6 milliards de francs. Les deux tiers ont été affectés aux grands

dispositifs nationaux : chômeurs de longue durée, actions d'insertion et de formation (AIF), contrats de retour à l'emploi (CRE), crédit formation individualisé (CFI), etc. La France participe également aux trois programmes d'initiative communautaire mentionnés ci-dessus.

## **2. Les retards pris en matière de cohésion sociale**

Il existe plusieurs façons de concevoir la notion de cohésion sociale : c'est ce qui explique sans doute que la politique sociale européenne n'ait que très peu progressée depuis 1957. Dans la conception libérale du Traité de Rome, l'aspect social transparaissait d'une part dans l'objectif de "*relèvement accéléré du niveau de vie*", d'autre part, dans la garantie du maintien des droits aux prestations sociales, conditions de la mobilité géographique des travailleurs. C'est d'ailleurs pour faciliter cette mobilité que fut créé le Fonds social européen en 1960. L'harmonisation des systèmes sociaux y était vue comme une conséquence du progrès économique et non comme un moyen d'y parvenir (art. 117 du Traité de Rome)

L'élargissement de la Communauté et l'aggravation du chômage ont conduit à partir de 1972 à mettre en oeuvre une "action rigoureuse dans le domaine social" (Sommet de Paris, octobre 1992). Deux programmes communautaires d'action sociale (1974 et 1984) ont alors été adoptés qui visaient tout à la fois à élaborer une politique de l'emploi et à progresser sur la voie de l'harmonisation du droit du travail. Les avancées en ce domaine furent cependant très modestes. L'idée d'une Europe sociale heurtait la conception libérale de l'Europe communautaire, selon laquelle toute politique sociale constitue une source de coûts pour l'entreprise et crée un risque de blocage des relations de travail.

L'Acte unique, qui privilégie une nouvelle fois la dimension économique, a amorcé une évolution. Il n'est en effet désormais plus possible de négliger les aspects sociaux de la réalisation du grand marché, si l'on veut éviter l'échec économique et politique des acquis récents de l'Europe : les risques de délocalisation des industries vers les zones de bas salaires ou de réglementation du travail peu contraignante et la crainte du "dumping social" imposent une réflexion en ce domaine. L' Acte unique contient donc des dispositions sociales relatives à l'amélioration du milieu du travail (sécurité et santé des travailleurs), au dialogue social ainsi qu'à la cohésion économique et sociale déjà mentionnée.

En 1987 est lancée l'idée de Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée lors du Conseil européen de Strasbourg en décembre 1989, par onze des douze Etats membres. Un modèle européen du droit du travail est donc établi vers

lequel la législation européenne et celle des Etats membres doivent tendre, là encore selon le principe de subsidiarité, justifié ici par la disparité des systèmes sociaux (importante législation dans les pays latins, coutume dans les pays anglo-saxons, relations conventionnelles du travail en Allemagne). Un programme d'action de 49 propositions a ainsi été élaboré par la Commission. La plupart, qu'il s'agisse de directives ou de règlements, sont aujourd'hui adoptés ou en cours de transposition dans les droits internes : ces textes concernent la protection du travail, le temps de travail, le travail atypique, la protection des femmes enceintes au travail, le comité d'entreprise européen, etc.

Certaines de ces dispositions sont peu contraignantes, parfois assez en retrait par rapport à la législation des pays les plus avancés (horaires de travail, par exemple), voire font l'objet d'une mise en oeuvre très étalée dans le temps, repoussant d'autant toute cohésion sociale en ce domaine.

Il apparaît donc que l'objectif de cohésion économique et de lutte contre les disparités régionales a progressé beaucoup plus vite que l'objectif de cohésion sociale, dès lors que l'on considère que cette expression vise aussi l'harmonisation des systèmes sociaux.

C'est dans ce contexte qu'intervient le Traité de Maastricht et les réformes envisagées.

## **B. LA REVISION DES MISSIONS DES FONDOS STRUCTURELS**

### **1. L'Europe sociale selon le traité de Maastricht**

Le traité d'Union européenne réaffirme les objectifs du Traité de Rome en matière sociale : *"réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales"* (art. 130 A). Mais deux protocoles signés par onze pays, le Royaume-Uni s'étant de nouveau exclu, dessinent le devenir de l'Europe sociale : les Onze entendent *"poursuivre dans la voie tracée par la Charte sociale"* en recourant aux institutions, procédures et mécanismes de la Communauté européenne ; les objectifs communs de la Commission et des Etats membres : promotion de l'emploi, amélioration des conditions de vie et de travail, promotion sociale, dialogue social, développement des ressources humaines et lutte contre l'exclusion sont définis, et les modalités de prise de décisions sont organisées (majorité qualifiée ou unanimité selon les cas). En outre, les négociations collectives européennes voient leur rôle renforcé.



Par ailleurs, le Traité prévoit la création d'un fonds de cohésion économique et social destiné à financer des projets relatifs à l'environnement et aux réseaux transeuropéens dans les Etats membres les moins avancés, dont le PNB par habitant se situe à 90 % de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme de convergence économique (L'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal seraient concernés). 15 milliards d'Ecu leur seront consacrés à ce titre sur sept ans.

Enfin, un protocole annexé au traité prévoit une redéfinition des missions et des formes d'intervention des fonds structurels, ainsi qu'une réévaluation des crédits alloués, après évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de ces instruments. Les conseils européens de Lisbonne en juin 1992 puis d'Edimbourg en décembre 1992 ont décidé la mise en oeuvre de cette réforme avant même l'entrée en vigueur du traité.

Cette réforme devra en outre tenir compte des critiques et avis de la Cour des Comptes européenne et du Parlement européen.

Ainsi, d'après le protocole, l'octroi des crédits sera plus souple afin de pallier les défauts de la réglementation actuelle ; les niveaux de participation communautaire seront modulés et la capacité contributive des Etats au système de ressources propres sera davantage prise en compte ; en conséquence la France contribuera très largement au financement de ces fonds.

Enfin, un Comité des régions, à caractère consultatif, composé de représentant des collectivités régionales et locales, sera institué. Il agira le plus souvent avec le Comité économique et social dont il partagera la structure organisationnelle.

## **2. Le renforcement et l'élargissement des politiques de l'emploi et la réforme du FSE**

Six propositions de règlement : règlement cadre et règlement de coordination, FEDER, FSE, FEOGA et IFOP (instrument financier d'orientation de la pêche), ce dernier devant être créé, ont été élaborées par la commission. La délégation sénatoriale pour les Communautés européennes et la commission des Affaires économiques procédant au fond à l'examen des propositions de réforme, votre commission des Affaires sociales limitera son propos au FSE ainsi qu'aux incidences de la réforme sur les politiques de l'emploi et sur la notion de cohésion sociale.

Avant de procéder à cet examen, il convient de présenter les grandes lignes de cette réforme des fonds structurels. On notera notamment :

- la création de l'IFOP ;

- la redéfinition des missions du FSE avec, d'une part, la fusion des objectifs 3 et 4 (chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes) en un seul objectif 3, lequel est élargi aux personnes touchées par l'exclusion sociale, d'autre part, un nouvel objectif 4, qui anticipe sur les missions du FSE définies dans le Traité d'Union européenne (art. 123) et vise à faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production (demande française).

- une nouvelle liste, annexée au projet de règlement, de régions concernées par l'objectif 1 (régions en retard de développement), objectif auquel sont consacrés près de 70 % (96 milliards d'Ecu) des ressources des fonds structurels ;

- une redéfinition des conditions d'éligibilité à l'objectif 2 (reconversion des régions en déclin industriel) de telle sorte que les zones ne couvrent pas plus de 15 % de la population communautaire (hors zones objectif 1).

- la fixation à 10 % des ressources totales des fonds structurels des crédits dont dispose la Commission pour les programmes d'initiative communautaire, ce qui représente pour la période considérée 16,124 milliards d'Ecu ou 110 milliards de francs. Le Conseil d'Edimbourg avait prévu une fourchette allant de 5 à 10 % ; la Commission a donc fixé d'emblée les crédits au maximum des possibilités offertes. Sans doute eût-il été préférable de procéder plus progressivement, d'autant que la Commission n'a pas encore déposé son "Livre vert", exposant les orientations qu'elle compte donner aux PIC.

Les perspectives financières, adoptées lors du Conseil d'Edimbourg en décembre 1992 (Paquet Delors II) sont les suivantes :

**Fonds structurels : 1993 : 19,777 milliards d'Ecu ; 1994 : 20,135 milliards d'Ecu ; 1995 : 21,480 milliards d'Ecu ; 1996 : 22,740 milliards d'Ecu ; 1998 : 25,690 milliards d'Ecu ; 1999 : 27,400 milliards d'Ecu.**

**Fonds de cohésion : 1993 : 1,500 milliard d'Ecu ; 1994 : 1,750 milliard d'Ecu ; 1995 : 2 milliards d'Ecu ; 1996 : 2,250 milliards d'Ecu ; 1997 : 2,500 milliards d'Ecu ; 1998 : 2,550 milliards d'Ecu ; 1999 : 2,600 milliards d'Ecu.**

**Pour le seul objectif 1, les contributions sont de :**

**1993 : 12,328 milliards d'Ecu ; 1994 : 13,220 milliards d'Ecu ; 1995 : 14,300 milliards d'Ecu ; 1996 : 15,330 milliards d'Ecu ; 1997 : 16,396 milliards d'Ecu ; 1998 : 17,820 milliards d'Ecu ; 1999 : 19,280 milliards d'Ecu, soit au total sur sept ans, plus de 108 milliards d'Ecu.**

**Les autres objectifs devraient recevoir des engagements de crédits dans leurs rapports respectifs actuels.**

**L'importance des sommes consacrées à la politique de cohésion économique et sociale impose une vigilance très grande quant à leur emploi.**

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

**Votre commission des Affaires sociales s'associe à la proposition de résolution de M. Jacques Genton, déposée à la suite des travaux de la Délégation pour les communautés européenne, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la commission des Affaires économiques, sur la proposition de son rapporteur, M. Jean-Paul Emin. Il lui paraît en effet opportun d'inviter le Gouvernement à veiller à ce que le règlement organise des procédures de décision transparente, fondées sur des critères objectifs, des contrôles et des évaluations de l'efficacité des interventions ainsi que le respect du principe de subsidiarité. Votre commission s'associe également aux invitations concernant les aides structurelles susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire et par conséquent sur l'emploi, ainsi qu'à celles concernant la nécessaire rigueur devant présider à l'utilisation des ressources communautaires.**

**A ce titre, elle a constaté que la mission de lutte contre l'exclusion sociale assignée au nouvel objectif 3 ne semble pas répondre au principe de subsidiarité : en effet, si la proposition de règlement ne précise pas les publics visés par l'exclusion sociale, les documents de travail du Conseil désignent les handicapés physiques ou mentaux, les immigrants, les réfugiés, les populations ambulantes, les familles monoparentales, les sans-abris, les détenus et anciens détenus et les jeunes à haut risque, y compris les toxicomanes. Si l'on doit approuver le principe d'une action en faveur de ces catégories d'exclus, qui souvent ne représentent qu'une somme de cas particuliers, il n'apparaît pas avec évidence que l'échelon communautaire soit le cadre d'action le mieux adapté : les**



collectivités locales semblent plus à même d'intervenir, l'aide communautaire risquant de n'aboutir qu'à un saupoudrage et d'être génératrice d'inégalités.

Mais votre commission s'est plus particulièrement préoccupée des incidences du renforcement et de l'élargissement des politiques de l'emploi au regard de l'objectif de cohésion sociale.

Elle s'est inquiétée en effet du risque de distorsions de concurrence que générerait un renforcement et un élargissement des politiques de l'emploi qui ne seraient pas accompagnés d'un processus d'harmonisation des systèmes sociaux. A quoi bon former, reconverter et réinsérer des populations si les mécanismes communautaires mis en place ne font que déplacer les emplois, de régions relativement prospères, mais à taux de protection sociale (et donc de charges) élevé, vers des régions en difficulté, mises à niveau grâce aux fonds structurels, et à taux de protection sociale plus faible ?

Un tel système de "vases communicants" dont on a déjà vu certains effets sur l'aménagement du territoire avec les aides du FEDER, ne peut que se retourner contre la construction européenne, comme cela est perceptible dans l'opinion publique française qui, après avoir autorisé la ratification du traité d'Union européenne, a découvert avec les affaires Hoover ou Grundig, les dangers de l'absence d'harmonisation sociale.

Ce système serait d'autant plus injuste que la politique de cohésion économique et sociale est financée en grande partie par ceux qui n'en ont que de faibles "retours" et qui seraient ainsi deux fois pénalisés puisqu'ils paieraient pour perdre des emplois. Cette situation serait encore plus mal vécue en France alors que le gouvernement s'est engagé dans une réforme de la structure des prélèvements obligatoires ; nécessairement progressif, le transfert des cotisations d'allocations familiales sur le budget de l'Etat, afin d'alléger les handicaps des entreprises françaises, risquerait alors de manquer son objectif.

Il importe donc d'éviter que les aides communautaires ne favorisent un certain "dumping social", générateur de délocalisations et de chômage. Pour cela il faudrait que la réalisation des objectifs des fonds structurels soit liée à des avancées concomitantes en matière de "cohésion sociale", expression qu'il conviendrait d'ailleurs de redéfinir.

## **A. L'OBJECTIF DE REDUCTION DES INEGALITES REGIONALES DOIT ETRE APPROUVE**

L'intervention des fonds structurels a un véritable impact sur l'intégration économique des Etats membres de la CEE, et M. Jacques Genton, dans son rapport (n° 325, 1992-1993) sur la réforme relative aux missions et à la coordination des fonds structurels souligne bien l'importance d'éviter l'instauration d'une Europe "à deux vitesses" où cohabiteraient pays pauvres et pays riches.

Le Comité économique et social constatait en 1992 que, malgré quinze ans de politique communautaire, les disparités régionales s'étaient renforcées. La comparaison des taux de chômage régionaux montre d'ailleurs des écarts beaucoup plus grands que pour les taux nationaux, par exemple de 1,5 % au Luxembourg à 28,9 % en Andalousie. Ainsi, sans une politique volontariste de grande ampleur, visant à les réduire, ces disparités pourraient entraîner des comportements de repli sur soi qui risqueraient de fragiliser encore davantage l'économie des Douze. La tâche est néanmoins difficile : d'après la Commission une région dont le PNB par habitant est à 50 % de la moyenne communautaire, devra avoir un taux de croissance supérieur de 1,25 % à la moyenne communautaire pendant vingt ans pour arriver à un niveau de revenu de 70 %. Pour réduire le taux de chômage de 5 % dans une région, il faudrait une augmentation annuelle de l'emploi de 2,25 % pendant cinq ans ou de 1,50 % pendant dix ans. D'après une étude macro-économique de la Commission, entre 1994 et 2010, plus de 26 milliards d'Ecu par an seraient nécessaires pour que les régions en retard de développement puissent rattraper le niveau de développement économique des régions riches.

L'intervention des fonds structurels ne résoudra donc pas les difficultés dans de brefs délais.

Mais ces difficultés s'aggravent du fait que la récession semble s'installer dans les pays considérés comme les plus avancés, notamment en Allemagne, en France, en Italie ou en Grande-Bretagne. Il convient de rappeler que le taux de chômage dans la CEE est de 10,4 % en avril (données corrigées des variations saisonnières), en hausse de 0,1 % par rapport à mars, soit plus de 17 millions de chômeurs sur une population de 343 millions de personnes. Quant aux taux harmonisés, ils sont de 20,7 % en Espagne, 18,4 % en Irlande, 11,4 % au Royaume-Uni, 10,6 % en France, 10,4 % en Italie, 10,1 % au Danemark, 9,2 % en Belgique, 5,4 % en Allemagne et de 2,5 % au Luxembourg.

L'action communautaire doit désormais tenir compte de cette nouvelle situation et ne pas prendre le risque d'aggraver les difficultés des pays dits économiquement les plus forts.

Ainsi, les instruments existent pour conduire une politique structurelle qui repose sur les aides économiques associées à des aides aux politiques de l'emploi.

Votre commission souhaite, avec la commission des Affaires économiques, qu'elle soit mise en oeuvre dans le respect de principes de transparence, de subsidiarité et de partenariat, afin de lui donner sa pleine efficacité.

Mais surtout elle tient à mettre en évidence les risques particuliers liés à l'absence de cohésion sociale dans un contexte économique devenu fragile, y compris pour les pays économiquement les plus forts, et ouvrir un débat sur les conséquences prévisibles de la "pénurie" de travail en Europe.

## **B. UNE HARMONISATION CONCOMITANTE DES SYSTEMES SOCIAUX EST NECESSAIRE**

Les chiffres cités plus haut ne doivent pas faire illusion. Le retard de nombre de régions européennes ne les met pas hors compétition dans la course à l'emploi ; l'exemple des délocalisations en Europe et hors Europe montre que, dès lors que les travailleurs du pays d'accueil sont formés, les entreprises peuvent avoir intérêt à quitter les pays à niveau de vie et de protection sociale élevés ; M. Jean Arthuis, dans son rapport d'information (n° 337, 1992-1993), met bien en évidence les raisons de ce phénomène récent : le coût du travail et la flexibilité des emplois, c'est-à-dire des contraintes moins importantes de droit du travail, permettant de produire à moindre coût pour vendre dans un contexte économique où le pouvoir d'achat est de plus en plus restreint.

Or l'intervention des fonds structurels et plus particulièrement du FSE, vise à favoriser la formation et la reconversion des travailleurs, ainsi que leur adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production. Or si l'application de ces dispositions est "horizontale", c'est-à-dire qu'elle vise l'ensemble des territoires des Douze, et non certaines régions, elle sera également mise en oeuvre dans les régions d'objectif 1, dont on sait que la liste a été élargie avec notamment le Hainaut



belge, une région espagnole, deux régions britanniques et surtout les cinq Länder de l'ex-RDA.

Les aides à caractère structurel, les aides à la formation et à la reconversion, venant s'ajouter à un coût du travail moins élevé et à une plus grande souplesse du droit du travail, feront sans doute plus que de faciliter la marche vers la cohésion économique, elles risquent d'amorcer un processus de "vases communicants", l'emploi des régions non aidées disparaissant au profit de celui des régions aidées.

Telles sont les craintes justifiant aux yeux de la commission que soit revu le concept de cohésion sociale, afin de le lier davantage à l'objectif de développement régional, et que soit entreprise une véritable réflexion sur le partage du travail à l'échelon européen.

### **1. Davantage lier les objectifs de cohésion sociale et de cohésion économique**

La notion de cohésion économique et sociale a été introduite par l'Acte unique dans le Traité de Rome (art. 130 A). Mais il n'y a pas de définition précise de ce qu'on entend par cohésion sociale, le terme "social" étant compris dans son sens le plus large, celui d'hommes vivant en société : il s'agit donc ici d'une harmonisation des conditions et du niveau de vie, possible grâce au progrès économique.

Mais il serait souhaitable d'inclure dans cette notion de cohésion sociale l'idée déjà ancienne mais difficilement admise en droit communautaire, d'une harmonisation du droit social, compris au sens large de protection sociale et de droit du travail, qui est celle de l'Espace social européen. Certes, des progrès ont été accomplis en ce sens mais l'impossibilité d'un accord à douze sur la Charte européenne et sur le protocole annexé au Traité de Maastricht en montre bien les difficultés. Il ne faudrait pas que les distorsions de concurrence au sein de la Communauté, engendrées déjà par ces difficultés, ne soient aggravées par les aides des fonds structurels.

C'est pourquoi votre commission souhaiterait que l'action communautaire menée notamment avec l'aide des fonds structurels suppose une contrepartie en termes d'efforts pour évoluer vers une cohésion sociale qui ferait référence à l'article 117 du Traité : celui-ci voit dans le fonctionnement du marché un moyen d'harmoniser les systèmes sociaux et subordonne *"l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès"* au *"rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives"*. Il s'agirait ainsi de mettre un frein

aux effets négatifs prévisibles des politiques de l'emploi qui, en favorisant les créations d'emplois en un point de la Communauté, entraîneraient leur destruction en un autre lieu. Il conviendrait donc que les évaluations *ex ante* incorporent les effets d'éviction possible des aides communautaires.

Ces engagements, qui ne concerneraient évidemment que les Etats-membres dont le système social serait générateur de distorsions de concurrence, pourraient être formalisés dans les cadres communautaires d'appui, signés par les Etats-membres et la Commission pour mettre en oeuvre les axes prioritaires de développement.

Un difficile équilibre doit être trouvé, en période de pénurie de travail, entre incitations à la création et risque de destruction d'emplois, dès lors que ces emplois sont délocalisables. A ce titre, il conviendrait en outre que la Commission se penche sur la question de la répartition du travail, difficilement séparable de la politique volontariste de l'emploi menée avec l'aide des fonds structurels ; la question, déjà rencontrée au sein de la CECA, se posera avec l'objectif 4 (prise en compte des évolutions des systèmes de production et des mutations industrielles), lorsque le recours à des procédés techniques ou à des équipements nouveaux s'accompagnera de réductions de main-d'oeuvre.

## **2. Réfléchir à la répartition du travail au sein de la Communauté**

Cette recommandation dépasse le cadre de la réforme sans y être, pour les raisons exposées ci-dessus, étrangère. Le chômage devient l'un des problèmes majeurs de la Communauté et la crédibilité de cette dernière dépendra en partie de son aptitude à oeuvrer avec les Etats membres à la réduction de ce fléau, par des politiques de l'emploi concertées.

Les données sont connues (1) : un taux officiel de chômage important, sans doute très inférieur au taux réel comme le laisse supposer un taux d'inactivité de la population en âge de travailler supérieur à celui des régions du monde comparables, une jeunesse durement touchée (18 % des moins de 25 ans, en avril 1992, sont au chômage), un important chômage de longue durée (en 1990, la moitié des chômeurs l'étaient depuis plus d'un an) malgré cinq années de croissance de l'emploi, un sous-emploi féminin qui pourrait entraîner,

---

(1) L'emploi en Europe, 1992, Commission des Communautés européennes.

en cas d'entrée sur le marché du travail, une croissance de la population active de 19 à 28 millions.

Comme facteurs positifs on doit citer avant tout les possibilités de développement des services, le niveau d'emploi dans ces secteurs variant beaucoup d'un pays à l'autre. Cependant, si ces activités pourraient permettre d'améliorer l'emploi dans les pays économiquement faibles, il n'en est pas de même dans les pays économiquement les plus forts où l'on risque de voir s'opérer des transferts d'activité de main-d'oeuvre au profit des premiers, tandis que les industries des seconds poursuivront leur marche vers l'automatisation et la rationalisation de la production, réduisant ainsi la demande solvable de services.

Autrement dit, il est peu probable que la potentialité de croissance d'emplois des uns bénéficie aux autres qui risquent en revanche de voir délocaliser une partie de leur activité.

Les politiques économiques et structurelles ne permettront donc sans doute pas de ramener le chômage à un niveau moyen acceptable, du moins dans des délais raisonnables : d'autres politiques sont nécessaires, qui ne peuvent être menées que de façon concertée par les Douze pour éviter les distorsions de concurrence ; l'aménagement des temps de travail, susceptible de faciliter une meilleure répartition du travail au sein de la population active, mériterait d'être étudié et encouragé ; cette politique pourrait notamment entrer dans le cadre des actions du FSE ou des programmes d'initiative communautaire, qui devront être nécessairement limitées et ciblées pour pouvoir être efficaces. Il faudrait pour cela compléter l'article 3.2 du règlement cadre qui vise déjà les expériences pilotes (1).

---

(1). *Art. 3.2* "En vertu de l'article 123 du traité, le FSE a pour mission d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et de développer les ressources humaines. Il contribue, en priorité, à la réalisation des objectifs n° 3 et 4 dans l'ensemble de la Communauté et apporte, en outre, son soutien à la réalisation des objectifs n° 1, 2 et 5b).

Il contribue notamment à :

- a. lutter contre le chômage ;
- b. faciliter l'accès au marché du travail ;
- c. promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail ;
- d. développer les compétences, les aptitudes et les qualifications, y compris pour faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production ;
- e. favoriser la croissance de l'emploi.

Le FSE apporte son concours à des études ou à des expériences pilotes, spécialement lorsqu'il s'agit d'aspects communs à plusieurs Etats membres, lesquelles peuvent inclure le développement d'activités concernant le marché du travail au niveau communautaire."



**Aucun pays, pas plus la France que d'autres, ne pourrait s'engager seul dans cette voie. L'échelon européen paraît le plus approprié pour favoriser des politiques innovatrices, menées parallèlement dans plusieurs pays, par exemple au sein d'une même branche professionnelle.**

\*

**Pour ces différentes raisons, votre commission des Affaires sociales propose deux amendements au projet de proposition de résolution de la commission des Affaires économiques. L'un vise à suggérer que l'intervention des fonds structurels s'accompagne d'efforts d'harmonisation des systèmes sociaux, afin d'éviter de favoriser les transferts d'activités d'une région à l'autre, l'autre invite le Gouvernement à demander que les actions du FSE prennent davantage en compte la recherche de solutions, en vue d'une meilleure répartition du travail au sein de la population active, aux évolutions prévisibles de l'activité économique, notamment industrielle.**

**AMENDEMENTS A LA PROPOSITION DE RESOLUTION  
ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ECONOMIQUES ET DU PLAN**

**(Fonds structurels européens)**

**Amendement n° 1**

Après le septième alinéa de la proposition de résolution adoptée par la commission des Affaires économiques et du Plan, insérer un alinéa ainsi rédigé :

- à demander que les actions menées avec l'aide des fonds structurels, notamment du Fonds social européen, s'accompagnent d'engagements en vue d'atteindre des objectifs d'harmonisation des systèmes sociaux et de prévenir ou de limiter ainsi d'éventuels transferts d'activité des régions non aidées vers les régions aidées ;

**Amendement n° 2**

Après le septième alinéa de la proposition de résolution adoptée par la commission des Affaires économiques et du Plan, insérer un alinéa ainsi rédigé :

- à faire du Fonds social européen un moyen d'intervention prioritaire pour promouvoir les actions susceptibles, sans engendrer de distorsions de concurrence, d'ouvrir des voies à une meilleure répartition du travail au sein de la population active compatibles avec un haut niveau de protection sociale ;