

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1672/2006/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — Progress»

COM(2009) 340 final — 2009/0091 (COD)

(2009/C 318/16)

Rapporteure générale: **M^{me} Gabriela BISCHOFF**

Le 17 juillet 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 152 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1672/2006/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale - Progress»

Le 14 juillet 2009, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Conformément à l'article 20 de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 456^e session plénière des 30 septembre et 1^{er} octobre 2009 (séance du 1^{er} octobre 2009) de nommer M^{me} Gabriela BISCHOFF rapporteure générale, et a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Résumé des conclusions et recommandations du Comité

1.1 Le CESE souligne l'importance que revêt le programme Progress pour renforcer l'Europe sociale, créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, réduire la pauvreté et améliorer la cohésion de la société. À l'instar du Fonds social européen (FSE), le programme Progress représente l'un des principaux instruments de financement appuyant l'Agenda social. L'une de ses tâches essentielles consiste en outre à apporter son soutien pour développer davantage la dimension sociale.

1.2 Le CESE se félicite que toutes les forces soient concentrées sur la gestion de la crise et que dans ce contexte, toutes les lignes budgétaires soient examinées à l'aune de leur contribution potentielle à la gestion de la crise, plus particulièrement à la sécurisation de l'emploi et à la création de nouveaux postes de travail.

1.3 Ce sont précisément les chômeurs et les groupes défavorisés qui nécessitent un soutien et des conseils efficaces s'ils veulent devenir indépendants. À cette fin, il est possible de recourir notamment au Fonds social européen (FSE). Le Comité recommande dès lors d'examiner de plus près les points où ce dernier et l'instrument de microfinancement Progress se recoupent, afin de s'assurer que les offres et l'accès au crédit spécialement destinés aux groupes cibles soient mis en place et les doublons évités.

1.4 Comme en fait état l'avis INT/494, le CESE soutient en principe l'idée de mettre des microcrédits à la disposition des microentreprises de l'économie sociale à des conditions avantageuses, et de leur imposer en échange l'obligation d'employer des chômeurs et des personnes défavorisées. Il reste toutefois à définir plus précisément ce que ce concept recouvre.

1.5 Le Comité émet cependant des doutes quant à la réaffectation des fonds et à la réduction de 25 millions d'euros par an qui y est liée, se demandant si elles n'auront pas un impact considérable sur l'efficacité et la portée du programme Progress au cours de la période 2010-2013, notamment au niveau du développement ultérieur et de l'orientation stratégique du programme. La Commission est dès lors invitée à se pencher de plus près sur ces incidences et à examiner les alternatives envisageables. Il convient par ailleurs de présenter les effets potentiels sur d'autres lignes budgétaires et programmes, en particulier le FSE et les lignes budgétaires autonomes relatives par exemple au dialogue social.

1.6 Vu que le Comité craint que la réaffectation des ressources budgétaires n'altère l'efficacité du programme Progress en matière de politique sociale et d'emploi, il demande à la Commission de démontrer, motivation à l'appui, que les fonds destinés à être réaffectés permettront de réaliser les objectifs de Progress bien mieux que ne le ferait la démarche prévue jusqu'à présent. Il est en outre nécessaire de montrer comment assurer le développement ultérieur de l'Europe sociale, tout particulièrement dans le contexte du développement, de la communication et de la mise en œuvre d'une stratégie post-Lisbonne après 2010.

1.7 Le Comité recommande par ailleurs de préciser comment parvenir à une mise en œuvre plus efficace de Progress, à une planification plus stratégique et à des mesures plus ciblées; d'expliquer dans quels domaines et sur quelles mesures des économies peuvent être réalisées sans pour autant mettre en péril les objectifs et l'orientation stratégique du programme dans sa durée de validité restante.

1.8 Il demande également des informations sur les incitations économiques envisagées pour que le secteur bancaire remplisse effectivement la tâche d'octroi de crédits qui lui est entre autres dévolue.

2. Introduction et résumé de la proposition de la Commission

2.1 Dans le prolongement de sa communication sur «L'Europe, moteur de la relance»⁽¹⁾, et de l'échange de vues mené lors du «Sommet pour l'emploi» du 7 mai 2009, la Commission a proposé diverses actions prioritaires dans sa communication du 3 juin 2009, intitulée «Un engagement commun en faveur de l'emploi»⁽²⁾. Il s'agissait notamment de:

- mieux utiliser les mesures de chômage partiel;
- mieux anticiper et gérer les restructurations;
- stimuler la création d'emploi;
- aider les jeunes.

2.1.1 Il y est notamment recommandé qu'avec l'aide des partenaires sociaux et le soutien du FSE, les États membres proposent une aide à la création d'entreprises durables pour les chômeurs et les jeunes, par exemple en mettant à leur disposition des formations à la gestion d'entreprise et des capitaux de démarrage⁽³⁾.

2.1.2 Toutes les lignes budgétaires disponibles, en particulier le Fonds social européen, doivent contribuer davantage à la gestion de la crise. Il conviendrait que l'aide financière fournie par le FSE se concentre notamment sur la promotion de l'esprit d'entreprise et de l'autonomie, en vue de la création d'entreprises ou au moyen d'une réduction des coûts générés par la souscription d'un prêt.

2.1.2.1 Dans sa communication, la Commission propose en outre la création d'un nouvel instrument de microfinancement européen en faveur de l'emploi afin de donner une nouvelle chance aux chômeurs et de rendre l'entrepreneuriat accessible à certains des groupes les plus défavorisés, y compris aux jeunes.

2.1.2.2 Outre la bonification des taux d'intérêt accordée par le FSE, les créateurs de microentreprises bénéficieront également de parrainages, de formations, d'aide individualisée et de moyens renforcés⁽⁴⁾.

2.2 Le 2 juillet 2009, la Commission a finalement proposé un nouvel instrument de microfinancement européen en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale – Progress⁽⁵⁾, conçu pour aider à la création de microentreprises par des chômeurs et des

groupes défavorisés, et au développement de l'économie sociale. Elle suggère pour ce faire de réaffecter 100 millions d'euros du budget dont dispose actuellement le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale – Progress à ce nouvel instrument de microfinancement.

2.3 Le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale – Progress (2007-2013) est un instrument de financement conçu pour promouvoir la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'emploi, d'affaires sociales et d'égalité des chances. Il couvre également leur développement ultérieur. Progress sert en outre à la mise en œuvre et à la réalisation concrètes de l'Agenda social européen. Le programme a aussi pour mission d'intensifier le soutien accordé aux États membres dans leurs efforts et actions en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de renforcer la cohésion de la société⁽⁶⁾.

2.3.1 Jusqu'à présent, les fonds alloués au titre de Progress ont servi à financer:

- des analyses et orientations;
- le suivi de la mise en œuvre de la législation et des politiques communautaires;
- la promotion du transfert de politiques entre différents acteurs;
- des plates-formes d'échange d'expériences entre États membres.

2.3.2 Suivant la logique du cadre stratégique, Progress fournit en plus les **produits** suivants⁽⁷⁾:

- des formations et apprentissages destinés aux praticiens juridiques et politiques;
- des rapports précis de suivi/évaluation sur l'application et l'impact de la législation et de la politique de l'UE;
- l'identification et la diffusion des bonnes pratiques;
- des activités d'information et de communication et la mise en réseau entre et avec les acteurs et événements;
- des outils, méthodes et indicateurs statistiques appropriés;
- des conseils, recherches et analyses politiques appropriés;
- le soutien aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux réseaux.

⁽¹⁾ COM(2009) 114 du 04.03.2009.

⁽²⁾ COM(2009) 257.

⁽³⁾ COM(2009) 257, p. 7.

⁽⁴⁾ op. cit., p. 14.

⁽⁵⁾ COM(2009) 333 et COM(2009) 340.

⁽⁶⁾ Voir le document de la Commission européenne intitulé «Progress, priorité aux résultats – Cadre stratégique pour la mise en œuvre du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale Progress (2007-2013)», p. 5.

⁽⁷⁾ op. cit., p. 9.

2.3.3 Le programme Progress est venu remplacer plusieurs programmes d'action antérieurs, répondant ainsi à l'objectif de réaliser des synergies et de parvenir, par ce regroupement, à davantage de transparence et de cohérence.

2.4 Dans son avis SOC/188 datant de 2005, le CESE saluait clairement la proposition de la Commission européenne, en soulignant qu'avec le FSE, Progress représenterait à l'avenir l'un des principaux instruments de soutien à l'agenda de politique sociale.

2.4.1 Dans ce même avis, le CESE enjoignait toutefois d'allouer à Progress des fonds budgétaires suffisants et se demandait si les moyens financiers proposés par la Commission européenne seraient à la hauteur. Il insistait par ailleurs sur la nécessité de garantir que la simplification administrative annoncée n'entraînerait pas simplement une meilleure gestion du programme sur le plan technique, mais qu'elle aboutirait aussi à donner aux contenus de ce programme une structuration plus favorable aux groupes qu'il cible.

2.4.2 Par ailleurs, le Comité invitait à promouvoir l'échange entre les acteurs des sociétés civiles nationales, en sus des réseaux pertinents UE-ONG.

2.5 En vertu de l'accord interinstitutionnel de 2006 et sous la pression du Parlement européen, un montant supplémentaire de 114 millions d'euros a été alloué au programme Progress. Ainsi doté d'un budget de départ de 743 250 000 euros pour une période de sept ans (2007-2013), le programme a été agencé en conséquence. Ce budget est destiné à financer la promotion des changements ou de la modernisation dans les cinq domaines couverts par Progress: l'emploi, la protection et l'inclusion sociales, les conditions de travail, la lutte contre la discrimination et l'égalité entre hommes et femmes.

2.6 Progress est ouvert aux 27 États membres de l'UE, aux pays candidats à l'adhésion à l'UE, ainsi qu'aux pays de l'ALE/EEE. Parmi les groupes cibles figurent les États membres, les autorités locales et régionales, les services publics de l'emploi et les instituts nationaux de statistique. Les universités et instituts de recherche, les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales ont également la possibilité d'y participer.

2.6.1 La Commission sélectionne les projets qui bénéficieront d'un soutien financier sur base d'appels d'offres ou d'appels à propositions.

2.7 La Commission estime que la réaffectation d'une partie des ressources budgétaires ne portera pas atteinte aux objectifs poursuivis par le programme Progress.

2.7.1 Cent millions d'euros doivent être alloués au nouvel instrument de microfinancement européen en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale – Progress, ce qui implique que le budget dont dispose le programme Progress pour sa durée de validité restante, soit la période 2010-2013, sera amputé de 25 millions d'euros par an ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La fiche financière actualisée de la Commission indique qu'à la fin de l'année 2009, un peu plus de 280 millions d'euros (sur le budget total de 745 millions d'euros) auront été dépensés. Cela signifie qu'un montant de 100 millions d'euros sera prélevé sur le budget restant, et réaffecté.

2.7.2 Par conséquent, la Commission propose de modifier comme suit l'article 17(1) de la décision n° 1672/2006/CE établissant le programme Progress:

— «L'enveloppe financière affectée à la mise en œuvre des activités communautaires visées par la présente décision pour la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013 est établie à 643 250 000 euros. » ⁽²⁾.

3. Observations générales

3.1 Globalement, le CESE se félicite que tous les programmes européens soient examinés à l'aune de leur contribution à la gestion de la crise, plus particulièrement à la sécurisation de l'emploi et à la création de nouveaux postes de travail.

3.1.1 Ce sont précisément les groupes les plus défavorisés - qu'il s'agisse des chômeurs, des jeunes, des parents isolés, des immigrants ou des femmes - qui nécessitent un soutien efficace. Néanmoins, il ne suffit pas en l'occurrence de leur proposer des crédits, car ils ont bien plus besoin de conseils, d'une qualification et d'un soutien spécifiques au préalable, notamment pour élaborer un bon plan d'affaires. Il conviendrait ici de mettre en lumière les points de recoupement avec le soutien accordé au titre du FSE, notamment pour examiner les opportunités et les risques éventuels du projet d'entreprise.

3.2 Lors de la conception de l'instrument de microfinancement Progress, il conviendrait par principe que l'approche soit davantage différenciée en fonction des groupes cibles:

- a) les microentreprises de l'économie sociale existantes,
- b) les demandeurs individuels.

3.3 Ainsi qu'il l'expose dans l'avis INT/494, le CESE soutient globalement l'idée de proposer des microcrédits à des conditions avantageuses aux personnes et aux microentreprises de l'économie sociale, et de leur imposer en échange l'obligation d'assurer ou de créer par ce moyen des postes de travail. Le Comité émet toutefois des doutes quant à la réaffectation des fonds et à la réduction budgétaire qu'elle implique pour le programme Progress, se demandant si elles n'auront pas un impact considérable sur l'efficacité et la portée du programme ⁽³⁾, et surtout, comment ce dernier parviendra à accomplir de manière satisfaisante sa mission de soutien au développement de l'Europe sociale, notamment dans l'optique de la stratégie post-Lisbonne. La Commission est dès lors invitée à détailler cet aspect le plus rapidement possible. Il ne suffit pas, comme c'est le cas dans l'évaluation ex-ante ⁽⁴⁾, de déduire que les lignes budgétaires de Progress conviennent principalement du fait que les fonds doivent provenir réalistement d'une ligne budgétaire existante.

⁽²⁾ COM(2009) 340.

⁽³⁾ Dans l'évaluation ex-ante de sa proposition, la Commission explique qu'il est certes souhaitable d'allouer plus de 100 millions d'euros aux nouveaux instruments de microfinancement, mais qu'un prélèvement de fonds supérieur à 100 millions d'euros aurait un impact négatif sur les objectifs et les priorités du programme Progress. Elle n'avance toutefois aucune justification pour étayer le fait que ces incidences négatives surviennent seulement lorsque la somme dépasse 100 millions d'euros.

⁽⁴⁾ La seule option réaliste consisterait dès lors à réaffecter des fonds provenant d'une ligne budgétaire existante. La ligne budgétaire allouée à Progress semble le mieux convenir à cette fin. SEC(2009) 907, p. 12.

3.3.1 En fin de compte, il existe d'autres lignes budgétaires et programmes dont l'envergure est parfois bien supérieure, notamment le FSE, qui donne déjà aux États membres la possibilité d'utiliser le fonds pour des microcrédits, sans pourtant que les États membres y aient eu recours jusqu'à présent.

3.3.2 Il conviendrait en outre de présenter les effets potentiels sur les lignes budgétaires autonomes relatives par exemple au dialogue social.

3.4 De manière générale, il reste à déterminer quelle incitation est fournie au secteur bancaire pour qu'il assume la tâche concrète d'octroi de crédits qui lui est entre autres dévolue. À elle seule, la sortie de fonds du programme Progress en vue de fournir les liquidités pour financer une mesure ne représente aucune valeur ajoutée pour la promotion des objectifs de Progress. Le Comité invite dès lors la Commission à proposer des incitations économiques en conséquence, afin de faire naître du côté de l'offre un marché pour les microcrédits destinés aux groupes cibles mentionnés.

3.5 Dans le même temps, il est demandé à la Commission d'examiner s'il n'est pas possible de financer le programme pour les instruments de microfinancement à l'aide d'autres fonds budgétaires ou d'autres programmes. C'est seulement à l'issue de cet examen qu'il pourrait être question de consacrer des fonds supplémentaires à la promotion de l'emploi et de l'inclusion sociale. À la suite de la crise, l'Europe sera confrontée à la gestion de grands défis, tels qu'une croissance du chômage, une baisse des recettes fiscales, et de lourds déficits budgétaires. À cet égard, Progress doit également apporter d'importantes contributions. C'est pourquoi il convient de veiller à ce qu'il dispose à cet effet de moyens suffisants.

3.6 Si le nouvel instrument de microfinancement est financé par une réaffectation des fonds alloués à Progress, il conviendrait d'expliquer plus concrètement quels projets ou produits il y a lieu de supprimer ou de réduire, étant donné que le budget de Progress aura chaque année 25 millions de moins à sa disposition. Cette réduction qui, considérée sur la durée entière de validité du programme (2007-2013), représenterait un peu plus de 13 % de son budget, mais correspond en réalité à un pourcentage bien plus élevé, étant donné que la somme de

100 millions d'euros sera prélevée sur le budget restant pour la période 2010-2013 et réaffectée, ne doit pas déboucher sur une restriction correspondante du soutien accordé aux réseaux européens d'organisations non gouvernementales qui bénéficient d'un financement au titre de Progress. Par analogie avec le cadre stratégique de Progress, l'importance des moyens financés alloués aux ONG et aux réseaux constitue l'indicateur de performance de Progress.

3.6.1 Ainsi, le cadre stratégique 2009 fait état de la volonté de renforcer les investissements dans ce domaine, de stimuler la capacité des réseaux nationaux et européens à participer à la prise de décisions et à la mise en œuvre des politiques à l'échelon de l'UE comme des États membres et à influencer ces deux processus ⁽¹⁾.

3.7 Dans le même temps, le Comité fait remarquer qu'il n'est en aucun cas indiqué de réduire le financement des mesures relatives à l'apprentissage mutuel /l'évaluation par des pairs, pièce maîtresse de la méthode ouverte de coordination. Il conviendrait de développer ces mesures afin de mieux soutenir la gestion de la crise dans les États membres, notamment en y associant davantage les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales concernées.

3.8 Le Comité est convaincu que le fait d'opérer des coupes générales dans les différents domaines de Progress mettrait en péril les objectifs du programme et en altérerait gravement l'impact. Dans le cas où le nouvel instrument de microfinancement serait instauré à l'aide de fonds issus de Progress, il recommande donc de convoquer le comité du programme Progress et de discuter d'un concept de réduction budgétaire, avec la participation de la société civile.

3.9 Au cours de la période de validité restante du programme Progress, il s'agira en outre de s'accorder sur une nouvelle stratégie post-Lisbonne, d'en assurer la communication et la mise en œuvre, avec la participation de tous les acteurs concernés. Un soutien important, essentiellement financé par les fonds issus de Progress, sera nécessaire à cette fin. Le plan de travail 2009 de Progress prévoit déjà des mesures en la matière. Dès 2010, il conviendrait d'y consacrer davantage de fonds dévolus à Progress.

Bruxelles, le 1^{er} octobre 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁾ Commission européenne, «Progress, priorité aux résultats – Cadre stratégique pour la mise en œuvre du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale Progress (2007-2013) », p. 18.