

### Avis du Comité des régions sur

- le «Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen» et
- la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — PROGRESS»

(2005/C 164/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds social européen (COM(2004) 493 final — 2004/0165 (COD));

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — PROGRESS (COM(2004) 488 final — 2004/0158 (COD));

Vu la décision de la Commission du 15 juillet 2004 de le consulter sur ce sujet, en vertu de l'article 265, paragraphe premier, et de l'article 148 du traité instituant la Communauté européenne;

Vu la décision de son président en date du 5 avril 2004 de charger la commission de politique économique et sociale d'élaborer un avis sur ce thème;

Vu la communication de la Commission — 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale (COM(2004) 107 final);

Vu son avis sur *Le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale* (CdR 120/2004 fin);

Vu le livre blanc de la Commission intitulé *La gouvernance européenne: un livre blanc* (COM(2001) 428 final);

Vu son avis sur le livre blanc de la Commission intitulé *La gouvernance européenne: un livre blanc* (CdR 103/2001 fin);

Vu la proposition de règlement du Conseil sur le Fonds social européen (COM(98) 131 final);

Vu son avis sur la *Proposition de règlement du Conseil sur le Fonds social européen* (CdR 155/98) <sup>(1)</sup>;

Vu l'avis du Comité des régions sur *Les nouvelles formes de gouvernance: l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens* (CdR 182/2000 fin);

Vu la communication de la Commission intitulée *Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne* (COM(2003) 811 final);

Vu son projet d'avis (CdR 240/2004 rev 2) adopté le 8 décembre 2004 par sa commission «Politique économique et sociale» (rapporteuse: Mme Paz FERNÁNDEZ FELGUEROSO, maire et présidente du conseil municipal de Gijón (ES-PSE),

**a adopté à l'unanimité son avis lors de sa 58<sup>ème</sup> session plénière des 23 et 24 février 2005 (séance du 23 février).**

#### 1. Observations du Comité des régions

dans le cadre des objectifs de convergence, de compétitivité régionale et d'emploi. Il prévoit en outre des dispositions de nature transversale qui concernent les actions mises en œuvre par le Fonds.

LE COMITÉ DES RÉGIONS

1.1 **souligne** que la proposition de règlement à l'examen fait partie d'un ensemble de règlements relatifs aux fonds structurels présentés avec d'autres propositions législatives par la Commission européenne le 14 juillet 2004. Le Règlement établit les dispositions générales régissant le Fonds social européen (dénommé ci-après «Le Fonds» ou «Le FSE») dans son ensemble et définit la nature des activités que le Fonds peut financer

1.2 **souligne** que le Fonds a joué jusqu'ici un rôle financier important en ce qui concerne la politique de l'emploi, créant ainsi un processus de croissance durable de l'emploi. En outre, le Fonds a donné lieu à une remarquable création de politiques actives en matière d'emploi au niveau national, régional et local. Son lien avec la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), au cours de la période de programmation actuelle, a donné des résultats très fructueux dans ce domaine. Le Comité des régions espère que son rapport avec la stratégie de Lisbonne sera tout aussi positif.

<sup>(1)</sup> JO C 51 du 22.02.1999, p. 48.

1.3 **souligne** que le Fonds social européen a pour principale mission de renforcer la cohésion économique et sociale en apportant un soutien aux politiques des États membres, avec pour objectifs de parvenir au plein emploi, d'améliorer la qualité et la productivité de l'emploi et de promouvoir l'insertion sociale et la réduction des disparités de l'emploi au niveau régional, conformément aux orientations et aux recommandations découlant de la stratégie européenne pour l'emploi. Cette dernière a fait l'objet d'une révision en 2003 afin de l'adapter à la stratégie de Lisbonne et de la rapprocher davantage de la politique de cohésion économique et sociale.

1.4 **constate** un certain manque de précision dans la formulation actuelle de la proposition de règlement. Il est parfois nécessaire de mettre en rapport le règlement avec d'autres instruments juridiques qui ne font pas l'objet d'un examen dans le présent avis, afin d'en connaître la portée réelle, par exemple le financement prévu pour les actions figurant dans le règlement ou celles ayant un rapport avec le projet de partenariat, ce qui augmenterait la portée du règlement.

1.5 **exprime** sa préoccupation face au rôle dévolu aux États membres et aux autorités de gestion dans la supervision de la réalisation des objectifs du Fonds, alors même qu'il n'est jamais fait référence aux collectivités locales et régionales dans la configuration desdits partenariats; **rappelle** la nécessité de développer et d'améliorer la participation des régions et des collectivités locales lors de la définition, de la programmation et de la mise en œuvre des mesures du Fonds, le tout dans le respect du principe de subsidiarité et des systèmes institutionnels de chacun des États membres.

1.6 **a examiné** les affirmations figurant dans le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale portant sur le problème du vieillissement de la population européenne et les répercussions de cette situation sur le monde du travail. Ce document, ainsi que les dernières projections en la matière, fait état d'une diminution de 10 % du nombre de personnes dans la tranche d'âge 15-64 ans en 2025 dans l'UE. Cela se traduira par l'augmentation du nombre de personnes âgées de plus de 65 ans. Le vieillissement démographique aura ainsi pour conséquence une réduction progressive de la population active de l'Union. Ces perspectives mettent en relief la nécessité de maintenir la croissance économique de l'UE et d'augmenter le taux de l'emploi tout en réduisant les départs à la retraite anticipés. On rappelle à ce sujet l'avis exprimé par le Comité des régions sur la communication de la Commission sur «*Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail*» (adopté au cours de la 56<sup>ème</sup> session plénière, qui s'est tenue le 29 septembre 2004);

1.7 **considère** que le futur Règlement du Fonds doit concilier la mise en œuvre d'une politique de maintien de l'employabilité tout au long de la vie professionnelle et de recyclage des travailleurs âgés de plus de 40 ans, hommes et femmes, en favorisant l'insertion des jeunes sur le marché du travail — un aspect qui ne ressort pas de la proposition de règlement. La promotion du vieillissement actif et de la retraite anticipée doit se faire en tenant compte des critères de durabilité.

1.8 **estime** normal que le Règlement tienne compte des problèmes spécifiques à caractère économique et social dont souffrent les zones périphériques urbaines face à d'autres zones plus développées du continent européen. Cette situation pourrait perpétuer les problèmes d'accessibilité des citoyens et des citoyennes aux services d'emploi; **estime** que les problèmes sociaux doivent être pris en considération dans toute leur diversité, en répondant à l'hétérogénéité des demandes dans les villes d'Europe.

1.9 **se réjouit** de la publication du programme PROGRESS, programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale, d'autant que la proposition de règlement ne comporte pas la moindre référence à l'initiative communautaire. Le Comité des régions **recommande** la possibilité de réfléchir à l'inclusion d'une référence à ce programme dans le texte de la proposition de règlement du Fonds social européen.

1.10 **note** avec satisfaction la disposition consacrée à la cohérence et à la complémentarité dans la proposition de décision du programme PROGRESS. **Estime** nécessaire que toutes les actions financées par les Fonds structurels, et en particulier par le Fonds social européen, soient régies par les principes de cohérence, de complémentarité et de concentration.

1.11 **rappelle** qu'en juillet 2001, la Commission a approuvé le livre blanc sur la gouvernance, lequel avait pour ambition d'ouvrir le processus d'élaboration de politiques de l'Union européenne; rappelle également qu'il était question d'associer un plus grand nombre de personnes et d'organisations à la formulation et à la mise en œuvre de ce processus, ce qui devait se traduire par une plus grande transparence et par une responsabilité accrue de tous les participants. L'augmentation de la participation des autorités régionales et locales aux politiques de l'Union européenne reflète également, dans certains États membres, l'importance du rôle de ces acteurs dans l'élaboration des politiques, exprimant leur responsabilité croissante et un engagement de plus en plus grand des citoyens et des organisations de base dans les processus de démocratie locale. **Estime** qu'il y a lieu de tenir compte de cette situation au moment de définir la réglementation des Fonds structurels, et en particulier celle du Fonds social européen.

1.12 **observe** avec satisfaction l'inclusion dans la proposition de règlement d'une référence expresse à l'innovation, qui cadre parfaitement avec la philosophie de la stratégie de Lisbonne, laquelle plaide en faveur de la création d'une zone européenne de recherche et d'innovation.

1.13 **se félicite** du lien établi entre la proposition de règlement, la stratégie européenne pour l'emploi et la stratégie de Lisbonne, qui ne peut être que bénéfique pour l'efficacité des instruments juridiques et financiers de l'Union européenne; **manifeste** sa préoccupation quant au manque de clarté de certains articles de la proposition relatifs aux questions de fond et aux questions financières, manque de clarté signalé tout au long du présent avis; **considère** enfin que des dispositions plus concrètes seront à l'avantage du futur règlement.

## 2. Recommandations du Comité des régions

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

2.1 **souhaite** qu'au moment de définir la mission du FSE, l'on ajoute à l'article 2.1 une référence explicite au soutien des politiques des États membres, en liaison avec le respect du principe d'égalité des chances, conformément à l'importance du principe figurant à l'article 2 du traité de l'UE et aux articles 1-2 et 1-3 du traité constitutionnel européen, ainsi qu'au domaine de la «non-discrimination» tel qu'il figure à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans la mesure où il n'apparaît pas dans le texte de la proposition de règlement. Le Comité des régions rappelle que le futur programme PROGRESS a un champ d'activité consacré spécifiquement à la mise en œuvre du principe de non-discrimination, et recommande l'inclusion de ce principe dans le règlement.

2.2 **recommande** qu'en plus de la référence à la stratégie européenne pour l'emploi, la proposition de règlement comporte également une référence à la stratégie de Lisbonne dans sa partie argumentative, l'Union européenne s'étant fixé comme objectif stratégique de devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus concurrentielle et la plus dynamique au monde, capable de concilier croissance économique durable, augmentation du nombre des emplois, amélioration de la qualité desdits emplois et renforcement de la cohésion sociale. Le Comité des régions **estime** que les actions financées par le Fonds doivent contribuer à la réalisation de cet objectif.

2.3 **considère** que les collectivités locales et régionales doivent participer à ce développement et à la mise en œuvre des orientations annuelles pour l'emploi. Compte tenu du fait que ces orientations fournissent un cadre idéal pour l'utilisation du Fonds dans la mesure où elles établissent des priorités pour son utilisation, les collectivités locales et régionales doivent être consultées et participer pleinement à la définition desdites priorités. Le Comité des régions, au cours de la nouvelle période de programmation 2007-2013, ne peut renoncer à cet aspect, que l'on retrouve dans l'avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen» adopté par le Comité des régions lors de sa 26<sup>ème</sup> session plénière des 18 et 19 novembre 1998.

2.4 **recommande** d'élargir les activités destinées à la formation et à l'éducation qui figurent dans le cadre de l'objectif de convergence à l'objectif relatif à la compétitivité régionale et à l'emploi de manière plus précise; **recommande** d'inclure l'apprentissage tout au long de la vie comme l'une des activités concrètes du domaine de la formation.

2.5 **recommande** d'inclure une référence expresse aux jeunes à l'article 3, précisant que l'ensemble des actions mises en œuvre au titre de cet article aura pour objectif de mettre sur un même pied les situations des femmes, des hommes et des jeunes, en tenant compte du fait que le taux de chômage des

jeunes au sein de la zone euro est presque le double de celui du chômage en général, ainsi qu'au groupe des chômeurs âgés de plus de 40 ans — hommes et femmes — qui, du fait de leurs spécificités, courent le risque d'être exclus de l'emploi, outre les groupes cités dans la proposition: travailleurs âgés peu qualifiés, demandeurs d'emploi et personnes inactives, migrants et handicapés; **souligne** avec satisfaction l'approche préventive en matière d'accès à l'emploi afin de lutter contre le chômage.

2.6 **souhaite souligner**, s'agissant des priorités qui feront l'objet des subventions prévues à l'article 3, les mesures destinées à la formation continue, à l'apprentissage tout au long de la vie et à la formation dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication; **accueille** favorablement le fait que l'expansion et la promotion de l'investissement en capital humain soient considérées comme prioritaires, étant donné leur impact dans le domaine du monde du travail. Chacune de ces priorités a un lien avec la stratégie de Lisbonne. **Souligne** également les mesures qui tendent à la modernisation des services d'emploi, la formation linguistique, de même que la référence à l'économie sociale. S'agissant des agences pour l'emploi, le Comité **recommande** d'inclure dans le texte de cet article la coordination avec les collectivités locales. Il **propose** de même l'adoption de mesures spécifiques destinées à encourager les femmes à assumer des postes à responsabilité dans leur vie professionnelle.

2.7 **recommande** que l'élévation à 10 % de la limite relative à l'extension du champ d'application qui figure à l'article 3.4 du projet de Règlement relatif au FSE, concernant la priorité relative à l'*inclusion sociale* (priorité c), s'applique également au respect de la priorité relative à l'*amélioration de l'accès à l'emploi* (priorité b).

2.8 **suggère** de manière générale, d'améliorer la terminologie et la rédaction de l'article 3 de la proposition de règlement, cette dernière pouvant donner lieu à des problèmes d'interprétation dans le domaine linguistique, surtout dans le contexte actuel après l'adhésion de dix nouveaux États membres et l'intégration de nouvelles langues dans l'acquis communautaire. Cette considération peut être étendue à l'ensemble du texte de la proposition de règlement.

2.9 **observe** que la proposition de règlement du Fonds met l'accent sur le rôle des États membres et des autorités de gestion en tant qu'acteurs devant veiller à ce que les actions bénéficiant de l'aide du Fonds soient cohérentes avec la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi; **estime** dès lors qu'il y a lieu de mieux préciser le rôle des collectivités locales et régionales en tant qu'acteurs qui doivent, elles aussi, contribuer à la cohérence des activités financées par le Fonds, d'autant que c'est à ce niveau de gouvernement que s'effectue la mise en œuvre desdites actions; **considère** que ce besoin de cohérence et de concentration, reconnu dans la proposition de règlement à l'examen (article 4), doit tenir compte des conséquences en termes de cohésion sociale.

2.10 **observe** avec satisfaction l'énumération des domaines dans lesquels les actions du Fonds doivent concentrer leurs activités et relève les problèmes les plus graves des régions et des collectivités locales, y compris ceux des zones urbaines défavorisées et des zones rurales en déclin et dépendantes de la pêche; **suggère** de faire également expressément allusion, à l'article 4, aux «zones industrielles en crise»; en effet, dans ce domaine, les interventions financées par le Fonds peuvent contribuer à une plus grande cohésion sociale dans des moments extrêmement difficiles pour la population, notamment pour les femmes.

2.11 **accueille** favorablement la référence aux collectivités locales et régionales en ce qui concerne les aspects relatifs à la gouvernance et à la coopération; **estime** toutefois que les collectivités locales et régionales, compte tenu de la spécificité institutionnelle de chaque État membre, devraient être prises en considération lors de la conception des actions financées par le Fonds; en effet, comme il l'a affirmé dans l'avis qu'il a adopté lors de sa 36<sup>ème</sup> session plénière du 14 décembre 2000 sur «Les nouvelles formes de gouvernance: l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens», certains dossiers tels que la création d'emplois, l'insertion ou la cohésion sociale ne peuvent être résolus avec succès par un seul niveau, mais exigent la contribution de tous, en accord avec les principes de proximité et de proportionnalité. **Considère** qu'il serait bon qu'une partie des actions mises en œuvre dans le cadre du Fonds puisse être gérée par les acteurs locaux et régionaux, ce qui aiderait à la réalisation des objectifs de cet article.

2.12 **accueille** favorablement la référence à la nécessité d'associer et de consulter les différents partenaires sociaux en ce qui concerne la programmation, la mise en œuvre et le contrôle des actions financées par le Fonds aux organisations non gouvernementales, au niveau territorial approprié; **observe** toutefois que la proposition de règlement n'est pas assez concrète, et invite dès lors à améliorer l'article 5; **recommande** de préciser concrètement à la fois le type d'associations à prendre en considération dans ce domaine — par exemple les associations de travailleurs et de chefs d'entreprise — ainsi que le niveau et la portée idéale de cette consultation. Dans la pratique, le manque de précision peut rendre cet article inopérant, ce qui amène le Comité des régions à exprimer sa préoccupation. Le Comité des régions **souhaite** rappeler la communication de la Commission intitulée «Dialogue avec les collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne» du 19 décembre 2003, dont l'objectif global était de faire participer les acteurs territoriaux, à travers leurs associations, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques européennes.

2.13 **souligne** avec satisfaction l'inclusion d'aspects transversaux dans le texte de la proposition de règlement, notamment en ce qui concerne l'égalité hommes-femmes. Les États membres et les autorités de gestion doivent veiller à ce que les programmes opérationnels précisent la manière dont on peut promouvoir l'égalité entre les sexes dans la programmation, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation. Le Comité des

régions **estime** que les autorités locales et régionales pourraient apporter un plus dans ce domaine, sur la base de l'expérience acquise lors de la période de programmation 2000-2006, et recommande dès lors de mentionner ce point à l'article 6.

2.14 **considère** que les actions financées par le FSE devraient jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de la directive 2002/73 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 relativement à l'application du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, ainsi qu'en ce qui concerne les conditions de travail; **se réjouit** que l'égalité entre les sexes figure au nombre des tâches du futur programme PROGRESS.

2.15 recommande de préciser le sens du mot «description» qui apparaît à l'article 6 de la proposition de règlement; considère en effet qu'il serait préférable que le règlement comporte non seulement la description de la manière de promouvoir l'égalité entre les sexes, mais aussi des orientations nécessaires à la bonne application de ce principe. En conséquence, le Comité des régions **recommande** d'approfondir le contenu de cette disposition.

2.16 **exprime** sa préoccupation face à l'absence totale de référence au domaine local et régional, alors même que c'est le niveau où l'on peut détecter le plus facilement les besoins d'innovation dont il est question à l'article 7. La connaissance spécifique de cette situation de départ aide les activités de recherche et d'innovation. Les collectivités locales, en fonction de leur proximité, détectent les activités innovantes et peuvent les promouvoir par tous les moyens dont elles disposent, permettant ainsi une plus grande efficacité des activités de recherche et d'innovation à l'échelle régionale et locale.

2.17 **note** avec préoccupation la disparition des «actions innovantes» dans la mesure où ces actions ont servi à mener à bien des projets pilotes de grand intérêt et ont eu une répercussion importante sur les marchés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle; **juge** adéquat le maintien d'un instrument d'innovation qui ne soit pas dilué dans le domaine général des actions du Fonds et qui maintienne une certaine unité d'action avec le soutien communautaire, permettant ainsi de poursuivre l'expérimentation de nouvelles manières d'agir dans le domaine de l'emploi, des travailleurs hommes et femmes, de l'insertion sociale et des disparités territoriales.

2.18 **se réjouit** de voir que la proposition de règlement sur le Fonds consacre un paragraphe de son article 8 à la coopération transnationale, ce qui dénote une plus grande reconnaissance du fait régional; **recommande** que les instruments de coopération territoriale servent à promouvoir la construction, le renforcement des réseaux urbains et la multiplication d'expériences de coopération au niveau intercommunal et régional, comme il l'a déjà préconisé dans son avis sur le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale adopté lors de sa 55<sup>ème</sup> session plénière le 16 juin 2004.

2.19 **est préoccupé** par l'absence de toute référence au niveau régional et local dans l'article 8 consacré à la coopération transnationale, surtout si l'on tient compte des expériences acquises lors de l'actuelle période de programmation dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG, gérée par les régions elles-mêmes par l'intermédiaire des autorités de gestion autonomes, indépendamment des autorités nationales; recommande de compléter cet article en précisant les modalités d'intervention et de financement de ces actions, ainsi que le rôle spécifique des régions et des collectivités locales.

2.20 **constate** avec satisfaction l'inclusion dans la proposition de règlement d'une disposition stipulant que la Commission s'attache à promouvoir les échanges d'expériences, les activités de sensibilisation, les séminaires et les réseaux visant à identifier et à divulguer les bonnes pratiques et à renforcer l'apprentissage mutuel, afin d'améliorer la contribution du Fonds aux objectifs communautaires d'emploi et d'insertion sociale; **déplore** que la proposition de règlement ne soit pas plus précise quant au financement de l'assistance technique et à la coordination entre ce financement et l'ensemble des programmes qui seront mis en œuvre au cours de la prochaine

période de programmation; **demande** dès lors une plus grande précision dans cet article.

2.21 **accueille** favorablement l'inclusion d'un article consacré aux rapports annuels et le rapport final qui fait le point sur le contenu de ces derniers; **estime** que ces rapports doivent mentionner également les formes de participation et de consultation des partenaires sociaux et des représentants des organisations non gouvernementales.

2.22 **se déclare** préoccupé par le manque de précision de certains paragraphes de l'article consacré à l'éligibilité des dépenses; l'introduction de la notion de «coûts indirects» d'une opération, pour lesquels est autorisée une déclaration maximum de 20 % des coûts directs de la même opération, conformément à des facteurs non précisés; **recommande** une plus grande précision dans la rédaction définitive de cette disposition dans son ensemble; en effet, le manque de précision sur ces questions est à l'origine de complexités dans la gestion et d'inefficacité dans les dépenses, ce qui est contraire au principe de bonne gestion financière, exigence rappelée de manière constante par la Commission européenne.

Bruxelles, le 23 février 2005

Le Président  
du Comité des régions  
Peter STRAUB

---