

T S

A T

TEXTES SELECTIONNES
AUSGEWAHLTE TEXTE

DG X/A-1

Bruxelles, le 30 novembre 1970 - 9 F

LE FONDS SOCIAL EUROPEEN (1)

(1) Synthèse effectuée sur la base des documents cités en annexe.

Le Fonds social européen

I. Les problèmes que pose la réglementation prévue jusqu'ici par le traité CEE (1) :

Le but du traité instituant la CEE est, comme l'indique clairement l'article 2, l'établissement d'un marché commun par la création d'une union douanière, c'est-à-dire l'intégration des économies des Etats membres, dont devront résulter dans tous les domaines des instruments de production efficaces et des conditions d'écoulement favorables. Mais l'intégration des économies des Etats membres n'est pas un but en soi; elle doit avoir pour effet un relèvement du niveau de vie dans tous les pays intéressés. Il faut donc qu'elle s'effectue en corrélation étroite avec la politique sociale, dont le but est d'assurer une répartition équitable des biens produits et des conditions de vie et de travail satisfaisantes pour les travailleurs.

Le traité instituant la CEE a bien reconnu ces corrélations (voir articles 31, 117 et suivants), mais néanmoins, la politique sociale est abandonnée presque exclusivement à l'initiative des Etats membres. Dans les articles 117 à 121 du traité instituant la CEE, il n'est question que d'un minimum d'harmonisation des différents systèmes sociaux et d'une coopération dans quelques domaines fondamentaux. Enfin, l'article 122 du traité demande, fait obligatoire, à la Commission de présenter chaque année au Parlement européen un rapport sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté.

Etant donné le peu de place qu'occupe la politique sociale dans le traité instituant la CEE, il n'est pas étonnant que M. Levi-Sandri ait souligné, dans un "Mémoire sur la politique sociale" de juin 1970, que malgré tous les progrès signalés en ce qui concerne les conditions de vie et de travail dans la Communauté, la politique sociale communautaire est restée dans le passé en retard par rapport à l'intégration économique

(1) Synthèse effectuée sur la base des documents cités en annexe.

(document : SEC (70) 2550 du 23 juin 1970, page 4). Depuis longtemps déjà, le Parlement européen et les commissions qui le composent critiquent vivement la manque de conception d'une politique sociale commune (voir le rapport de la Commission économique du Parlement européen du 20 novembre 1968, document 19/68, point VII, sur le projet de deuxième programme de politique économique à moyen terme présenté par la Commission au Conseil).

Dans un secteur particulier, à savoir la politique de l'emploi, le traité CEE contient des règles détaillées. Là, la Commission a pour tâche de soutenir par l'octroi d'aides les mesures prises par les Etats membres en vue d'améliorer les conditions d'emploi et, partant, le niveau de vie des travailleurs. Le fait que ces dispositions figurent dans le traité CEE (articles 123 à 127) est dû à ce qu'au moment de la création de la CEE, le problème du chômage revêtait encore une grande importance dans tous les Etats. Depuis lors, des changements considérables sont intervenus à cet égard, puisqu'il existe dans certains pays membres une pénurie considérable de main-d'oeuvre. Le Fonds social européen, qui avait la charge d'octroyer les aides de la Communauté, se trouve donc en présence d'une situation nouvelle.

Jusqu'à présent, le travail du Fonds se déroulait comme suit: l'administration incombait à la Commission, qui était assistée dans cette tâche par un comité composé de représentants des gouvernements et des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs (article 124 du traité CEE). Les Etats membres et d'autres collectivités publiques pouvaient introduire auprès du Fonds des demandes de remboursement de la moitié des dépenses effectuées par eux pour des mesures de rééducation professionnelle ou de réinstallation, lorsque de pareilles mesures avaient été nécessaires pour assurer aux travailleurs un réemploi productif et que ce réemploi avait été rendu possible pour six mois au moins. Lorsque ces conditions étaient remplies, le droit au remboursement était ouvert.

Des fonds ont en outre été affectés (également avec ouverture d'un droit) à l'octroi d'aides en faveur des travailleurs dont l'emploi a dû être réduit ou suspendu temporairement à la suite de la conversion de l'entreprise à d'autres productions. Cette mesure devait leur permettre de conserver le même niveau de rémunération en attendant d'être réemployés pleinement, et en même temps, rendre possible la modernisation et la conversion en temps opportun de certaines branches d'industrie en déclin. Dans ce cas également, l'octroi des aides de la Communauté était subordonné à la condition que les travailleurs en question aient été réemployés pour six mois au moins. De plus, le gouvernement qui introduisait la demande devait préalablement présenter un plan de reconversion et de financement établi par l'entreprise et susceptible de recueillir l'approbation de la Commission.

De l'avis unanime de tous les milieux intéressés, le travail effectué jusqu'ici par le Fonds social européen n'était que peu satisfaisant dans l'ensemble, et était loin d'atteindre au degré d'efficacité auquel avait permis d'atteindre l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier en ce qui concerne les aides en cas de licenciements dans les secteurs minier et sidérurgique (1). Les facteurs responsables de cette situation sont essentiellement les suivants (voir à cet égard l'avis de la Commission financière du Parlement européen du 10 septembre 1969, document PE 22.591 déf.) :

(1) Le bilan de l'activité du Fonds social européen (1958-1968 incl.):

	Demandes présentées	Demandes examinées	Concours octroyé	Travailleurs concernés
Rééducation	113.886.328,69	76.851.242,27	73.962.508,41	310.560
Réinstallation	9.062.439,60	6.900.781,93	6.296.387,32	648.498
Total	122.948.768,29	83.752.024,20	80.258.895,73	959.250

1. Le Fonds social européen n'a jusqu'ici aucune possibilité d'agir de sa propre initiative, mais se borne à fournir après coup des contributions financières pour les programmes qui ont été établis par les Etats membres en toute autonomie et en toute indépendance et qui ont déjà été mis en oeuvre.
2. Etant donné que le traité CEE et les règlements du Conseil qui le complètent (voir article 127 du traité CEE) prescrivent de façon stricte à quel moment et dans quels buts doivent avoir lieu les interventions du Fonds, il n'existe aucune possibilité d'adaptation aux nouvelles conditions économiques et sociales qui peuvent apparaître dans la Communauté dans son ensemble ou dans certaines régions de celle-ci.
3. Le caractère automatique de l'octroi des aides entraîne une dispersion considérable des moyens disponibles. Chaque Etat demande au Fonds de lui octroyer des aides lorsqu'il estime que les mesures de politique de l'emploi mises en oeuvre par lui répondent aux conditions requises, sans se demander si ces mesures présentent un intérêt par-delà le cadre national, pour la politique de la Communauté. En connexion avec la procédure introduite par le règlement budgétaire du 31.1.1961, le Fonds, qui est alimenté par des contributions financières des Etats membres déterminées selon une clé de répartition spéciale (voir article 200 paragraphe 2 du traité CEE), s'est en quelque sorte transformé en une simple Chambre de Compensation. Son rôle s'est limité principalement à calculer tous les ans si un Etat était créancier ou débiteur par rapport aux contributions versées par lui. Il est clair que dans un tel système chaque Etat essaie d'établir un certain équilibre et qu'il agira en somme en vertu du principe du "juste retour". Au niveau de la Communauté considérée dans son ensemble, cela n'a guère de sens et entraîne des complications inutiles pour la mise en oeuvre des moyens, et des dépenses administratives plus grandes que si chaque Etat appliquait ses mesures de politique de l'emploi en toute indépendance en utilisant ses propres ressources.

4. La Communauté est à peine parvenue à contrôler efficacement les mesures prises au niveau national sans qu'il en résulte de nouveaux et importants retards.
5. Il s'est également avéré difficile avec le système en cause d'établir une planification s'étendant sur des périodes assez longues, étant donné que le nombre des demandes introduites et les dépenses qu'elles impliquaient (en vertu du droit aux interventions) dépendaient dans une très large mesure des fluctuations conjoncturelles et étaient la plupart du temps en contradiction avec les estimations effectuées antérieurement.

II. Les tentatives de réforme :

A la fin de la période de transition, l'article 126 du traité de la CEE permet la suppression du système d'interventions prévu à l'article 125 et l'attribution, par le Conseil des ministres, de nouvelles tâches au Fonds social européen. Bien que personne ne mette en doute la nécessité d'une réforme du Fonds, celle-ci se heurte à des difficultés considérables et ne progresse qu'avec peine. Les propositions faites par la Commission au Conseil des ministres en 1965 n'ont pas obtenu l'audience nécessaire.

Une des difficultés auxquelles se heurte cette réforme réside dans les divergences de vues existant entre l'Italie qui, à cet égard, a partiellement l'appui des Pays-Bas et du Comité du Fonds (voir avis de ce dernier du 9 juillet 1968, document FS/S1/S2/68 N. 2.3 A), d'une part, et les autres Etats membres de la CEE d'autre part, en ce qui concerne la question de savoir à quelles fins les ressources du Fonds doivent désormais être affectées principalement. Selon le point de vue italien, il faudrait que les ressources continuent d'être affectées principalement à des mesures destinées à améliorer les structures en vue de remédier au chômage aigu qui règne dans certaines parties de la Communauté. Les autres pays de la CEE entendent par contre associer de plus en plus le Fonds social européen à la politique industrielle et commerciale de la Communauté, c'est-à-dire faire du Fonds un véritable instrument communautaire de politique sociale, en utilisant ses ressources pour atténuer les répercussions produites par la mise en œuvre du traité instituant la CEE sur les

conditions de travail dans certaines branches d'activité. Ils rappellent qu'en vertu des dispositions du traité instituant la CEE, la politique sociale et la politique de l'emploi restent en général à la charge des Etats membres qui, par conséquent, doivent élaborer des programmes appropriés pour leur pays respectifs. D'autre part, la réalisation des objectifs du traité CEE, qui vise à améliorer la productivité des industries dans l'intérêt du consommateur en intensifiant la concurrence, risque de faire perdre leur emploi aux travailleurs des entreprises les moins compétitives. Si l'on ne veut pas dresser une grande partie des travailleurs contre l'unification économique de l'Europe, il faut, en temps opportun, c'est-à-dire à titre préventif, faire en sorte de prévoir de nouveaux emplois pour les travailleurs menacés de chômage et en même temps fournir à l'industrie, qui souffre souvent d'une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée un potentiel suffisant de main-d'oeuvre compétente.

De plus, des mesures structurelles de lutte contre le chômage aigu ne devraient être financées que lorsque le chômage dans certaines parties de la Communauté prend des dimensions telles qu'il en résulte des perturbations graves pour l'équilibre du Marché commun. Au demeurant, il faudrait parvenir à une meilleure coordination avec le FEOGA et la Banque européenne d'investissements, lorsqu'il s'agit de pareilles mesures structurelles.

En dehors de cette divergence d'opinion fondamentale, il n'y a pas eu identité de vues non plus en ce qui concerne un certain nombre de questions particulières comme par exemple celle de savoir si les travailleurs originaires de pays tiers devraient pouvoir profiter des interventions du Fonds. Ici aussi, les intérêts italiens s'opposent à ceux des autres partenaires. Alors que l'Italie veut se servir du Fonds pour réduire le nombre élevé de ses propres chômeurs, les Etats membres dans lesquels règne une pénurie de main-d'oeuvre ont pu montrer qu'il est impossible de faire face aux besoins en employant de la main-d'oeuvre italienne, d'où la nécessité d'adapter les travailleurs originaires de pays tiers aux exigences d'industries efficaces et de les retenir dans la Communauté.

L'Italie attache en outre une importance considérable à l'extension des aides aux jeunes chômeurs et aux travailleurs indépendants. Enfin, le mode d'octroi des aides, leur montant et la planification financière ont fait l'objet de controverses.

Comme le prévoit l'article 126 du traité instituant la CEE, le Conseil des ministres a, une fois la période de transition écoulée, pris l'avis de la Commission sur la question de la réforme du Fonds social, question sur laquelle l'Assemblée et le Comité économique et social ont été consultés.

Dans son avis, la Commission (voir Journal officiel du 13 octobre 1969, page 4 et suivantes) a exprimé essentiellement surtout l'opinion qu'il convient d'utiliser à l'avenir le Fonds comme un instrument destiné à atténuer les répercussions négatives que peuvent avoir sur le marché de l'emploi les mesures mises en oeuvre en application du Traité. Cela signifierait en pratique la création d'une sorte de "politique sociale européenne" dans un secteur limité. A cet égard, il s'agit avant tout pour la Commission de faire en sorte que la Communauté ne se contente pas, comme elle doit le faire le plus souvent, d'agir de manière défensive ou en réponse à l'initiative des Etats membres, mais de lui permettre d'encourager les évolutions techniques et les changements structurels qui se traduisent par un assainissement de l'économie. C'est pourquoi la Commission estime qu'il faut exclure une réglementation stricte de l'octroi des aides, telle que celle qui existait jusqu'ici, et, à l'avenir, donner au contraire aux dispositions réglementaires une certaine flexibilité afin d'assurer une utilisation des ressources conforme aux intérêts de la Communauté.

Sur le plan de la procédure, la Commission fait les propositions suivantes : pour ce qui est du champ d'activités du Fonds et de ses participations, le Conseil décide à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission (voir à cet égard l'article 148, paragraphe 2, du traité CEE) - alors que la France et l'Allemagne avaient demandé des décisions adoptées à l'unanimité. La décision est rendue pour une période déterminée et il est possible de la modifier et de la proroger. L'administration du Fonds reste

confiée à la Commission, qui continue d'être soutenue dans son action par un comité composé paritairement de représentants des gouvernements et des partenaires sociaux. La position du comité correspond à peu près à la situation juridique qui existait jusqu'ici. Celui-ci doit constituer en son sein un "comité restreint" qui participe au contrôle des demandes d'aides introduites par les Etats membres. Deux fois l'an, le comité se réunit en séance plénière pour faire des suggestions concernant les modifications du système d'aides et de la liste des projets dignes d'être encouragés. Une fois par an, la Commission adresse au Conseil et à l'Assemblée un rapport sur la situation du Fonds social européen.

En ce qui concerne les aspects financiers, la Commission estime indispensable qu'en cas de nécessité des moyens soient fournis rapidement et dans une mesure suffisante. Sur la base de l'expérience acquise jusqu'ici, elle estime nécessaire de porter progressivement les ressources financières du Fonds de 50 à 250 millions d'unités de compte. Sur proposition de la Commission, le Conseil fixera annuellement, pour les cinq années suivantes, le montant global des fonds disponibles pour cette période ainsi que leur répartition. La Commission recommande la constitution d'un Fonds de réserves pour les dépenses urgentes et imprévisibles. Les dépenses du Fonds social doivent être inscrites au budget de la Communauté et être couvertes par lui. Cette procédure fait partie des réglementations concernant l'attribution de ressources propres à la Communauté décidées par le Conseil de ministres en avril 1970.

Le Parlement européen et le Comité économique et social ont, dans l'ensemble, approuvé le point de vue de la Commission. Toutefois, ils souhaitent attribuer la compétence en matière d'utilisation des ressources du Fonds non pas au Conseil de ministres - ils voient là une certaine incompatibilité avec le dynamisme et la flexibilité préconisés par la Commission - mais à la Commission elle-même, qui arrêterait ses décisions dans le cadre de directives générales élaborées par le Conseil, en coopération avec un organe communautaire restant à créer (le "Conseil européen pour les questions de politique de l'emploi"), lequel serait compétent pour l'ensemble des questions relatives au marché de l'emploi, lequel serait compétent pour l'ensemble des questions relatives au marché de l'emploi.

Le système retenu pour la composition de cet organe est celui de la parité tripartite, c'est-à-dire qu'il serait composé en nombre égal de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. En ce qui concerne l'administration du Fonds, la Commission et le nouvel organe communautaire à créer devraient pouvoir agir de façon autonome.

C'est dans une ligne analogue que se situent les suggestions de la Confédération européenne des syndicats libres dans la Communauté. Un grand nombre d'autres organisations ont également exprimé leurs points de vue (UNICE, CCEP, COTA).

La Commission a, en mars 1970, formulé un avis sur ces points de vue et a maintenu ses propositions. Elle estime en particulier qu'il n'y a pas lieu de retirer au Conseil des ministres la responsabilité des questions sociales de la Communauté. D'après elle, la création d'un nouvel organe communautaire pour toutes les questions relatives à la politique et au marché de l'emploi dépasse le cadre de la réforme du Fonds social européen et demande une révision de l'article 124 du traité CEE. Elle est en outre opposée au droit d'initiative du Fonds réclamé en particulier par le Comité économique et social et maintient que le Fonds ne doit intervenir que sur l'initiative des Etats membres. La position qu'elle adopte ainsi est en contradiction avec dans une certaine mesure ses propres déclarations sur les tâches qui incombent au Fonds en tant qu'instrument de la politique de la Communauté.

III. Les accords déjà réalisés :

Les avis formulés de même que les points de vue des Etats membres ont été discutés au sein d'un comité pour les affaires sociales, en vue de la préparation d'une décision du Conseil de ministres, et des possibilités de compromis se sont dessinées malgré les fortes divergences de vues existantes.

Des impulsions décisives pour l'aboutissement des travaux ont été imprimées par la conférence au sommet de La Haye du 1er décembre 1969, au cours de laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement ont

pays membres ont souligné leur volonté commune de réaliser une réforme du Fonds social, ainsi que par une conférence sur les problèmes de politique de l'emploi tenue les 27 et 28 avril à Luxembourg. Lors de la réunion des ministres du travail et des affaires sociales de la CEE qui a eu lieu le 27 juillet 1970 à Bruxelles, un accord est intervenu sur les points fondamentaux suivants :

1. Répartition des ressources du Fonds social :

Des aides du Fonds social européen seront octroyées pour les cinq prochaines années, respectivement à raison de la moitié des fonds disponibles a) pour remédier aux atteintes à la sécurité de certains emplois qui résultent de la politique de la Communauté, b) pour remédier à d'autres difficultés structurelles affectant certaines régions ou certaines industries, qui ne sont pas une conséquence de la politique mise en oeuvre par la Communauté mais font obstacle à une évolution harmonieuse à l'intérieur de celle-ci.

2. Bénéficiaires :

Les aides du Fonds sont accordées à toutes les catégories de la population active d'un Etat membre. Celle-ci comprend les jeunes chômeurs (1), les travailleurs indépendants de même que les travailleurs originaires de pays tiers. Des précisions seront données dans un règlement ultérieur du Conseil des ministres.

3. Procédure :

Lorsque des aides doivent être accordées en vue d'éviter ou d'éliminer un chômage résultant de la politique de la Communauté, le Conseil des ministres statue à la majorité qualifiée les conditions d'octroi. Les autres aides sont accordées lorsque certaines conditions de fait sont remplies. Il doit être souligné qu'elles ne sont guère limitées aux programmes présentés par des collectivités publiques.

(1) Sont exclus cependant les jeunes qui après avoir terminé leur scolarité n'ont pas encore exercé un travail lucratif.

4. Finances :

Il est prévu que le Conseil des ministres fixe chaque année, sur proposition de la Commission, le montant global des dépenses du Fonds. En ce qui concerne le montant de la participation du Fonds aux programmes des collectivités publiques, il a été convenu que le Fonds prend en charge 50% du total. Quant aux programmes dont la responsabilité est aux organisations privées, le Fonds prend en charge une part égale à celle de l'Etat résidentiel. La question de savoir à quel niveau devra se situer chaque année le budget du Fonds qui reste encore en suspens. Le financement doit être assuré sur le budget CEE dans le cadre des ressources propres à la Communauté.

Une décision sur les questions en suspens sera prise au cours d'une prochaine séance du Conseil des ministres qui doit avoir lieu en automne. Ce n'est qu'alors qu'une décision formelle sera prise sur les compromis réalisés jusqu'ici.

Liste chronologique des documents de référence.

1. Note du Conseil des Communautés européennes du 8 mars 1968 concernant le Fonds Social Européen. Dok. 431 f/68 (SOC 54) dbb.
2. Note du Conseil des CE du 18 juillet 1967 concernant le Fonds Social Européen. Dok. R/1100 f/67 (SOC 137) lv.
3. Note du Conseil des CE du 26 janvier concernant le Fonds Social Européen. Dok. 158/68 (SOC 22).
4. Commission des Finances et des Budgets du Parlement Européen: Document de Travail sur les problèmes posés par le contrôle des opérations du Fonds Social Européen. Dok. FE 22.591/déf.
5. Avis de la Commission au Conseil sur la réforme du Fonds Social Européen (articles 126 du Traité CEE). JO du 13 octobre 1969, p.4.
6. Lettre de la Confédération européenne des Syndicats libres dans la Communauté du 6 novembre 1969. Dok. SA(69) 9996.
7. Résolution du Parlement Européen sur l'avis de la Commission au Conseil sur la réforme du FSE. Dok. 1983/69 (ASS 1229).
8. Avis du Comité Economique et Social sur l'avis de la Commission au Conseil sur la réforme du FSE. Dok. CES 64/70 mff.
9. Deuxième rapport au Conseil sur les corrélations entre la politique sociale et les autres politiques de la Communauté. Dok. SEC (70) 510 final.
10. Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté (Levi-Sandri). Dok. SEC (70) 586.
11. Observation de la Commission sur la résolution du Parlement Européen et l'avis du Comité Economique et Social relatifs à la réforme du FSE. Dok. SEC (70) 902 final.
12. Discours de M. Levi-Sandri pour le Parlement Européen du 11 mars 1970.
13. Procès-verbal de la 53ème réunion de la section spécialisée pour les questions sociales du CES. Dok. CES 194/70 fj.