



COMMISSION EUROPÉENNE

DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances

FSE, Suivi des politiques nationales correspondantes II

Le Directeur

Bruxelles, le 004342 19.03.07
D(2007) 5765

Délégation Générale à l'Emploi et à
la Formation professionnelle
A l'attention de Monsieur
J. GAEREMYNCK
Délégué Général
7, Square Hymans
75741 PARIS cedex 15

Objet: Programme opérationnel Fonds Social Européen CRE

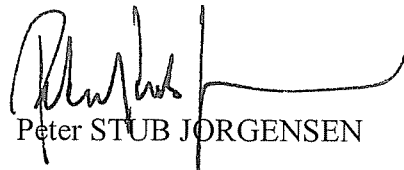
Monsieur le Délégué Général,

Vous avez transmis à la Commission européenne le programme opérationnel FSE Compétitivité régionale et Emploi le 13 février dernier. Celui-ci a fait l'objet d'une première consultation des services de la Commission européenne comme le prévoit la procédure d'adoption.

Je vous invite à trouver, ci-joint, une synthèse des remarques et observations des services de la Commission européenne à l'issue de cette première phase de consultation.

Sans préjudice d'autres remarques de détail, ce document devra guider nos discussions lors de la réunion de la négociation entre les services de la Commission et les autorités françaises qui aura lieu à la DGEFP, à Paris, le 30 mars prochain.

Je vous en souhaite bonne réception et vous prie d'agréer, Monsieur le Délégué Général, mes salutations distinguées.



Peter STUB JORGENSEN

Annexe: 4 pages

Commission européenne, B-1049 Bruxelles - Belgique. Téléphone: (32-2) 299 11 11.
Bureau: SPA 3 3/089. Téléphone: ligne directe (32-2) 298.60.00 Télécopieur: (32-2) 299.44.14.

<http://ec.europa.eu/>
E-mail: peter.stub-jorgensen@ec.europa.eu

G:\1.3.8 2007-13 B2_NEW\FR 2-Négociations\programmes\070316 lettre DGEFP.doc

I. REMARQUES QUANT À LA STRATÉGIE D'INTERVENTION DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

La Stratégie d'intervention du Fonds Social Européen, telle que déclinée dans le programme opérationnel FSE Compétitivité régionale et emploi, s'inscrit en cohérence avec les Orientations Stratégiques Communautaires ainsi que la Stratégie européenne de Lisbonne. Elle s'inscrit également dans la lignée du Plan National de Réforme et du Cadre de Référence Stratégique National.

Il convient également de souligner le niveau satisfaisant de dépenses contribuant aux objectifs de la stratégie de Lisbonne (soit près de 94% de dépenses earmarkées).

Une analyse plus approfondie des différents axes d'intervention et plus particulièrement du poids respectif de chacun d'entre eux fait apparaître un déséquilibre au bénéfice de l'axe consacré à la cohésion et à l'inclusion sociales accordant une moindre attention aux priorités 1 et 4, le contenu de cette dernière étant particulièrement hétérogène.

Cette répartition financière entre les priorités ne trouve cependant pas sa justification dans le diagnostic ni dans les conclusions des travaux d'évaluation ex-ante qui ont pu l'alimenter.

Analyse de l'axe 1 : Adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques :

Accompagner les mutations économiques, sociales et démographiques suppose à la fois d'anticiper au niveau national et local les mutations à venir, de prévenir les risques d'inadaptation et de favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement ne peut être évité par le développement d'une mobilité professionnelle. L'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques (touchant tous les secteurs et tous les territoires) constitue selon l'analyse de la Commission un vrai défi pour la France. Dans ses recommandations du 14 octobre 2004 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres, le Conseil a invité la France à *"développer un système plus efficace d'anticipation et de gestion des restructurations; améliorer les possibilités de rester et progresser sur le marché du travail; augmenter la proportion de la population participant aux actions de formation en accordant une attention particulière aux travailleurs peu qualifiés et au personnel des PME"*.

Le Plan de Cohésion Sociale (PCS) français (18 janvier 2005) a réaffirmé le caractère insuffisant des prévisions de besoins en ressources humaines au niveau des bassins d'emploi et imposait aux grandes entreprises une obligation de négociation triennale de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) tout en confiant la gestion sociale des restructurations ainsi que la gestion des âges (l'emploi des seniors) à la négociation interprofessionnelle.

La Commission, dans son analyse du Programme de Réforme (PNR) français 2005, insistait sur l'enjeu particulier qui réside, pour la France, dans la conciliation de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et notait que le PNR n'abordait qu'indirectement la question de l'anticipation et de la gestion des mutations économiques.

Dans son analyse du Rapport de mise en œuvre 2006 du Programme de Réforme (PNR) français, la Commission a tenu à proposer une recommandation portant sur la flexicurité sur le marché du travail et la formation tout au long de la vie. La recommandation adressée par le Conseil à la France visait à *"moderniser la protection de l'emploi et renforcer la formation tout au long de la vie pour favoriser la flexibilité et la sécurité sur le marché de l'emploi et combattre la segmentation entre les types de contrats en facilitant les transitions entre contrats à durée déterminée et contrats à durée indéterminée"* (cf. recommandations anticipées du Conseil du 27 mars 2007 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres).

Ce contexte met donc en exergue le besoin de mesures d'anticipation des restructurations et de capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises. Or, les priorités retenues au titre de l'axe 1 du Programme opérationnel (PO) français consacré à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations constituant une réponse insuffisante de part le faible poids financier relatif de cet axe (20% du montant global FSE consacré au programme).

D'ailleurs, si les collectivités territoriales ont vu leurs compétences s'étendre en matière de développement économique et de formation professionnelle (*loi 27 juillet 2004*), le PO, de par son axe 1, n'accorde pas suffisamment d'importance à ces priorités, pas plus qu'à la coopération avec les partenaires économiques et sociaux qui doit être renforcée dans ce domaine.

Enfin, la question de l'accompagnement en termes d'investissement dans le capital humain des politiques de l'innovation devrait également trouver sa place dans un axe anticipation. Ces revendications sont en ligne avec l'analyse du CRSN.

Le programme opérationnel FSE prévoit logiquement les modalités d'articulation des interventions des différents fonds en complément du paragraphe consacré aux modalités d'application de la clause de flexibilité. Toutefois, l'approche "publics", qui a toute sa pertinence dans le cadre de l'axe 3, risque, dans le cadre des mutations économiques, de conduire d'une part à écarter une approche "systèmes" pourtant primordiale dans le cadre de l'axe 1 et d'autre part, à freiner l'accès des personnes plus qualifiées aux dispositifs d'accompagnement de la création d'entreprises (ex. des chercheurs).

Analyse des axes 2 et 3 :

Les axes 2 et 3 respectivement consacrés à l'amélioration de l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi d'une part et au renforcement de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations pour l'inclusion sociale d'autre part gagneraient en lisibilité s'ils faisaient l'objet de critères de sélection distincts en amont de la programmation. Une clarification des critères de répartition entre ces deux axes permettrait en effet de faciliter la programmation et le suivi du programme tout en utilisant la souplesse autorisée par le texte du règlement Fonds Social Européen.

Les priorités retenues au titre de l'axe 3 consacré au renforcement de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations pour l'inclusion sociale semblent couvrir le champ d'intervention prévu au règlement. Toutefois, afin de mettre davantage en exergue la stratégie globale de l'axe d'intervention, il serait préférable d'organiser la présentation de l'axe en valorisant davantage une approche basée sur les domaines d'actions envisagés plutôt que les catégories d'acteurs concourant ensemble aux objectifs communs.

Analyse de l'axe 4 consacré à l'investissement dans le capital humain, la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales :

La très grande hétérogénéité des priorités d'intervention couvertes par l'axe 4 nuit à sa lisibilité et risque de compromettre l'exercice d'évaluation prévu par l'article 37 du règlement 1083/2006.

Pour mémoire, les domaines couverts concernent à la fois :

- l'investissement dans le capital humain,
- le développement de partenariats et mise en réseau pour l'emploi et l'inclusion,
- les actions innovantes transnationales ou interrégionales.

Au-delà de l'absence d'une véritable cohérence d'ensemble de l'axe, la juxtaposition de ces priorités rend difficile la définition même des objectifs prévus par l'article 37 et plus encore des indicateurs devant permettre de les quantifier et de mesurer les progrès accomplis à ce niveau. Il conviendrait par conséquent de ventiler le contenu de l'axe 4 actuel pour garantir une plus grande homogénéité et une dimension stratégique plus évidente de ce niveau de programmation.

Dans le domaine de l'investissement dans le capital humain, dans le cadre de l'objectif Compétitivité régionale et emploi, le règlement FSE CE N°1081/2006 encourage les Etats membres à réformer les systèmes de formation pour une plus grande employabilité et une meilleure adaptation de la formation, notamment, aux besoins du marché du travail. Cette approche semble cependant absente des actions envisagées au sein de l'axe 4 alors qu'elle se trouve justifiée par l'hétérogénéité et la complexité du système de formation professionnelle français.

Conclusion

En conclusion de cette première partie d'analyse, il convient de garder plus que jamais à l'esprit la nécessaire concentration des crédits du Fonds Social Européen et de veiller à assurer une véritable valeur ajoutée à leur utilisation. Les besoins existent dans les différents domaines couverts par le règlement et ne peuvent être niés, mais l'enveloppe FSE limitée, conformément aux décisions des Etats membres, ne permet au Fonds Social européen d'intervenir que là où l'effet démultiplicateur sera optimal tout en évitant la dispersion. Les nombreux cas de restructurations et de plans sociaux y afférents que connaît la France, tout comme nombre de ses pays voisins, confirment la nécessité de mieux préparer les travailleurs et les entreprises en amont. Le Cadre de Référence Stratégique National français en a d'ailleurs fait une priorité en réponse aux faiblesses identifiées. Les dernières recommandations du Conseil vont dans ce sens. Le FSE est l'outil privilégié mis à la disposition des Etats membres pour tenter d'y parvenir.

II. REMARQUES TRANSVERSALES QUANT AUX MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE :

Le système d'évaluation, les objectifs et les indicateurs :

En ce qui concerne l'évaluation, il convient, d'une part, de compléter les informations contenues dans le programme opérationnel en mettant en relief les éléments tirés des travaux d'évaluation ex-ante et d'explicitier, d'autre part, les modalités de collecte des données nécessaires au renseignement des indicateurs prévus (cf. annexe 23 du règlement de la Commission CE 1028/06 notamment).

Le règlement général CE 1083/2006 prévoit en son article 37 la fixation d'objectifs quantifiés au niveau des axes prioritaires du programme. Les objectifs repris pour chacun des axes dans le Programme opérationnel français, dans la droite ligne des objectifs fixés dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, conviennent davantage en tant qu'objectifs de contexte du programme. Il appartient par conséquent aux Autorités françaises de définir, pour chacune des priorités du programme, des objectifs spécifiques quantifiés, assortis autant que possible de valeurs de départ et de valeur-cibles afin de permettre un suivi du programme à ce niveau de mise en œuvre. Ces objectifs peuvent être quantifiés par le biais d'un ou plusieurs indicateurs renseignés au niveau approprié et suffisamment représentatifs, ensemble, du contenu de l'axe.

Il convient de veiller plus ponctuellement à la définition de la population de référence pertinente lorsqu'il est fait recours à des taux de couverture.

Les dispositions de gestion, de suivi, de contrôle et d'audit :

Par ailleurs, la partie introductive du chapitre consacré aux modalités de mise en œuvre (page 93) ne fait pas référence au dispositif communautaire relatif à la protection des intérêts financiers de la Communauté pas plus qu'aux obligations dans le cadre du suivi des irrégularités et du recouvrement des montants indûment payés.

Une mention relative aux autorités responsables du suivi des irrégularités et du recouvrement des montants indûment payés, comme le prévoit l'article 58 du règlement (CE) 1083/2006, pourrait utilement compléter l'introduction de ce chapitre 3 qui ne se réfère qu'à l'article 71 du même règlement général. De la même façon, cette introduction devrait faire référence au règlement (CE) 1828/2006 portant sur les modalités d'application du règlement général ainsi qu'aux règlements (CE) 2988/95 et 2185/96 quant à la protection des intérêts financiers.

Le programme opérationnel désigne, en page 95, l'autorité d'audit, soit la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC), tout en prévoyant la possibilité pour l'autorité de gestion de désigner, si nécessaire, d'autres organismes fonctionnellement indépendants. Il conviendrait de subordonner cette désignation éventuelle à l'accord de la CICC tout en précisant le type de contrôles visés par cette disposition.