



COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi Orientations stratégiques communautaires 2007-2013 – COM(2005)299

COMMENTAIRES DE LA CES

1. INTRODUCTION

Conformément à l'Article 159 du Traité, la Commission évalue tous les trois ans l'état de la cohésion et la contribution des autres politiques.

Le Deuxième Rapport (2001) a lancé le débat sur la politique de cohésion après l'élargissement. Le Troisième Rapport (février 2004) a présenté, sur base des conclusions dudit débat, les propositions de la Commission pour une politique de cohésion réformée après 2006 et, en date du 14 juillet 2004, la Commission a adopté les propositions des nouveaux Règlements sur les Fonds Structurels pour la période 2007-2013.

Dans sa première contribution au débat sur l'avenir de la politique de cohésion économique et sociale dans l'Union Européenne élargie, adoptée par son Comité Exécutif des 19-20 novembre 2002, la CES insistait sur le renforcement des politiques structurelles communautaires dans une Europe élargie, dans la mesure où les principes de cohésion et de solidarité sont inscrits dans le Traité et constituent deux des vecteurs les plus importants de l'intégration des Peuples et des Territoires.

Pour la CES, l'élargissement représente avant tout une chance historique unique d'unifier les peuples d'Europe sur base de valeurs fondamentales démocratiques. Cela assure la paix et la stabilité politique en Europe et contribue au progrès économique et social ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie et de travail. Au-delà de la réunification de l'Europe, l'élargissement permet d'élargir le marché de l'emploi et le marché intérieur européens en raison d'une augmentation du volume global de la production et du niveau de consommation des nouveaux Etats Membres, ainsi que de la mise au point de produits et services nouveaux et compétitifs sur le marché mondial.

Il s'agit d'un défi d'une ampleur sans précédent en termes politiques, économiques et sociaux dont l'ensemble de l'Union Européenne tirera profit. Toutefois, contrairement aux élargissements précédents, force est de constater que celui-ci a conduit à l'accroissement de l'écart de développement économique, a entraîné un décalage géographique des disparités vers l'est et a rendu la situation de l'emploi plus difficile.

En outre, d'autres grands défis, identifiés par les récents Conseils Européens, préoccupent l'UE et requièrent également des réponses et des actions communes et coordonnées.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION
CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS

John Monks, General Secretary

Boulevard du Roi Albert II, 5 • B - 1210 Bruxelles • Tel: +32 2 224 04 11
Fax: +32 2 224 04 54 / 55 • e-mail: etuc@etuc.org • www.etuc.org

La CES tient à réitérer que la future politique de cohésion doit contribuer à apporter des réponses à ces défis et, ce faisant, contribuer à réduire les disparités entre régions et à promouvoir une société de plein emploi, de l'égalité des chances, de l'inclusion et de la cohésion sociales et donc, plus largement, le Modèle Social Européen.

S'agissant de la politique de cohésion économique et sociale, la CES souligne le rôle et l'importance des régimes de protection sociale et notamment l'importance d'avoir des systèmes de sécurité sociale publics (opposés à « privés ») de qualité et solidaires qui, par leurs mécanismes de « redistribution » participent à permettre et/ou garantir la cohésion sociale.

Ceci implique que, dans le cadre de la réforme en cours, on assure une complémentarité encore plus grande entre les politiques structurelles de l'Union et les autres domaines de la politique communautaire, veillant à ce que toutes les politiques de l'Union incluent les aspects primordiaux de la cohésion économique et sociale et de la relance de l'emploi de qualité. Cette coordination des politiques communautaires doit être complétée par une coordination des politiques fiscales permettant d'éviter tout dumping social et fiscal.

Dans ce sens, la CES considère très importante la référence explicite aux agendas de Lisbonne et de Göteborg dans la proposition de Règlement Général présentée par la Commission et plus particulièrement le fait que la politique de cohésion doive intégrer les objectifs de Lisbonne et de Göteborg et devenir un vecteur essentiel de leur réalisation au moyen des programmes de développement nationaux et régionaux.

Dans le même ordre d'idées, la CES considère très importante que la Communication de la Commission fasse également explicitement référence aux Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de mars 2005 soulignant la nécessité de relancer la Stratégie de Lisbonne et plus particulièrement que, dans ce cadre « l'Union doit davantage mobiliser tous les moyens nationaux et communautaires appropriés – y compris la politique de cohésion ».

La CES tient à insister pour que les Fonds Structurels soient effectivement des instruments principaux pour assurer la mise en œuvre de l'Agenda de la Politique Sociale 2006-2010.

2. LE NOUVEAU CADRE DE LA POLITIQUE DE COHESION

Dans ses propositions relatives à « La Nouvelle Architecture pour la politique de cohésion de l'UE après 2006 » adoptées par son Comité Exécutif des 13 et 14 octobre 2004, la CES soutenait l'approche stratégique proposée par la Commission et plus particulièrement l'établissement d'un dialogue stratégique annuel avec les institutions européennes qui examineront les progrès enregistrés en ce qui concerne les priorités stratégiques et les résultats obtenus.

La CES se réjouit qu'afin de pouvoir apporter sa contribution, les partenaires sociaux au niveau européen soient consultés sur le document stratégique global pour la politique de cohésion tout en regrettant le fait que cette consultation se réalise simplement dans le cadre de la consultation « publique » lancée par la Commission.

La CES tient à insister à nouveau pour qu'au niveau national, les partenaires sociaux soient effectivement consultés sur le Cadre de Référence Stratégique National qui sera établi par les Etats Membres.

Dans ses propositions susmentionnées, la CES insistait sur certains aspects du nouveau cadre de la politique de cohésion. Tout en accueillant favorablement le fait qu'un certain nombre ait été retenu, nous tenons à souligner les points suivants.

Concentration

La CES se réjouit du fait que le fil conducteur que la Commission entend défendre quand elle négociera les différents programmes nationaux et régionaux consistera à ce que concentration soit garantie en y incluant seulement les éléments qui peuvent contribuer à la croissance et l'emploi tout en prenant en considération les priorités d'autres politiques communautaires.

Parallèlement, la CES appuie la concentration de la mise en œuvre des thèmes prioritaires autour de trois axes : convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne, tout en précisant ce qui suit.

1. Convergence

La CES réitère son souci de ne pas avoir une politique de cohésion à deux vitesses, même si nous reconnaissons que certaines priorités peuvent être différentes selon qu'il s'agisse des régions les plus défavorisées de l'UE des 15 ou de celles des nouveaux Etats Membres.

Alors que le développement des infrastructures a progressé dans l'UE des 15, il n'en est pas de même dans les nouveaux Etats Membres. Tout en évitant le risque de fragmentation des interventions, il faut trouver un équilibre entre les investissements dans les infrastructures et ceux en faveur du capital humain, tout en intégrant l'objectif « emploi » dans les projets concernant les infrastructures et en les articulant à une politique de ressources humaines ayant une capacité d'anticipation.

2. Compétitivité régionale et emploi

Il est clair que la persistance et la multiplication des problèmes structurels, les chocs inattendus, les processus de reconversion industrielle ou de diversification économique, les fusions d'entreprises dans plusieurs régions de l'UE, requièrent le maintien d'un appui en faveur de ces zones en difficulté.

Dans la mesure où les objectifs 2 et 3 actuels sont fusionnés sous ce nouvel axe « compétitivité régionale et emploi », il est essentiel que la dimension sociale du développement régional soit clairement précisée. Dans ce même ordre d'idées, il est de première importance que les Etats Membres assurent effectivement un lien avec

les Plans d'Action Nationaux pour l'Emploi et les Plans d'Action Nationaux pour l'Inclusion.

La CES accueille favorablement la double approche proposée par la Commission à condition que la mise en œuvre des deux volets soit réellement assurée dans tous les Etats Membres. Premièrement, des programmes de développement régionaux aidant les régions à anticiper et promouvoir le changement économique en renforçant leur compétitivité et leur attractivité. Deuxièmement, des programmes définis au niveau territorial approprié, aidant les personnes à se préparer et à s'adapter à l'évolution économique.

Toutefois, pour ce qui concerne l'éligibilité des régions, s'il est vrai que les Etats Membres, en étroite collaboration avec les régions, sont les mieux placés pour identifier les zones qui ont le plus besoin d'aide, nous tenons à rappeler que les Fonds Structurels sont une politique communautaire dont l'application se base sur un nombre de principes et d'objectifs communs, et ce pour empêcher toute dérive éventuelle de renationalisation de cette politique. Dans ce sens, il est essentiel, d'une part, de définir des critères objectifs d'éligibilité et, d'autre part, assurer une articulation et un équilibre optimal entre les trois niveaux : européen, national et régional en ce y compris le niveau local.

Dans ce sens, la CES appuie la proposition de la Commission dans sa Communication sur les « Restructurations et l'emploi. Anticiper et accompagner les restructurations : le rôle de l'Union Européenne » (COM(2005)120) de mettre les instruments financiers communautaires et en particulier le Fonds Social Européen au service d'une meilleure anticipation et d'une meilleure gestion des restructurations.

3. Coopération territoriale européenne.

La CES se réjouit que, sur base de l'expérience de l'actuelle initiative INTERREG, la Commission ait proposé de créer un nouvel objectif consacré à la poursuite de l'intégration harmonieuse et équilibrée du territoire de l'Union en soutenant la coopération entre ses différentes composantes sur les questions d'importance communautaire aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional.

4. Le principe de partenariat

La CES est convaincue que le partenariat est un élément fondamental pour garantir le fonctionnement des interventions au titre des Fonds Structurels. Il faut poursuivre la voie du partenariat de qualité en associant les partenaires sociaux à toutes les phases des interventions des fonds.

Dans ce sens, la CES réitère son souhait que les futurs Règlements des Fonds Structurels définissent clairement les principes du partenariat plutôt que de s'en remettre aux règles et pratiques nationales tout comme proposé, à nouveau, par la Commission.

Pour ce qui concerne la composition du comité de suivi, la CES accueille favorablement la proposition de la Commission portant sur l'inclusion des partenaires sociaux.

De la même manière, pour ce qui concerne le Fonds Social Européen, la CES appuie la proposition de la Commission selon laquelle, au titre de l'objectif Convergence, au moins 2% des ressources du FSE soient affectées au développement des capacités et aux activités entreprises conjointement par les partenaires sociaux, tout en insistant pour qu'il y ait une référence claire au dialogue social conformément à la Communication de la Commission « Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen » (COM(2004)557).

Toutefois la CES regrette que, conformément à la proposition de la Commission, le Fonds Social Européen soit le seul qui compte sur la participation active des partenaires sociaux au sein de son Comité européen. Nous considérons que cette participation représente une valeur ajoutée importante. Il est donc essentiel de prévoir le même type de participation pour ce qui concerne les autres Fonds Structurels, tant au niveau européen que national.

Par ailleurs, les partenaires sociaux doivent également avoir accès à l'assistance technique afin de renforcer leurs capacités, et ce plus particulièrement dans les nouveaux Etats Membres, afin de faciliter leur participation à l'administration et à la mise en œuvre des projets financés par les Fonds Structurels.

Pour ce qui concerne les partenariats public-privé (PPP), la CES prend note de la proposition de la Commission de rechercher des ressources financières supplémentaires pour réaliser les projets du secteur public. Les PPP permettent en effet d'impliquer le secteur privé dans des projets d'intérêt général. Toutefois, il convient de tirer les leçons des expériences qui n'ont pas été positives et de tenir compte des risques que peuvent engendrer les accords PPP. La CES insiste pour que des critères clairs soient définis, notamment les critères d'utilisation des fonds pour soutenir les PPP. La CES reste critique à l'égard des PPP tant que les citoyens ne sont pas associés aux processus de choix des infrastructures et des services qu'ils financent et utilisent quotidiennement.

3. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE COHESION POUR 2007-2013

Eu égard à ce qui précède, la CES soutient vivement la proposition de la Commission qu'en conformité avec le nouvel élan donné à la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, la politique de cohésion doit privilégier davantage la connaissance, la recherche et l'innovation ainsi que le capital humain et que, pour ce faire, l'effort financier global à fournir dans ces domaines d'action doit être augmenté de manière significative.

La CES appuie la proposition de la Commission que les Etats Membres et les régions poursuivent un objectif d'égalité entre hommes et femmes à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes et projets.

A ce sujet, la CES tient à souligner que l'expérience du passé nous démontre que les initiatives communautaires jouent un rôle essentiel dans le renforcement de l'identité européenne, dans les possibilités d'expérimentation et dans le développement du partenariat et qu'en outre, nous jugeons aussi importants les aspects liés au caractère transnational et innovant de ces initiatives.

Par conséquent, tout en soulignant l'importance des propositions de la Commission visant à assurer, d'une part, l'égalité des chances et, d'autre part, la coopération transnationale, la CES réitère son souhait de maintenir l'initiative communautaire EQUAL ou de l'intégrer explicitement dans le nouvel Objectif 2, eu égard aux résultats positifs en termes de promotion de l'égalité des chances pour toutes et tous face à un marché du travail en pleine mutation et de lutte contre les discriminations de tout ordre.

La CES appuie la proposition de la Commission que les programmes cofinancés par la politique de cohésion doivent cibler les ressources sur trois priorités, élaborées dans les orientations spécifiques qui forment un cadre dont les Etats Membres et les régions se serviront pour établir les programmes nationaux et régionaux.

Toutefois, nous insistons pour que la Commission, en tant que Gardienne des Traités, veille à ce que les Etats Membres et les régions établissent tant le Cadre de Référence Stratégique National que les programmes nationaux et régionaux en cohérence avec la Stratégie de Lisbonne renouvelée.

En complément des commentaires susmentionnés, la CES tient à souligner les aspects suivants par rapport aux 4 Orientations Stratégiques proposées dans la Communication qui constitueront un cadre dont les Etats Membres et régions se serviront.

ORIENTATION 1. Faire de l'Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements de l'emploi

La CES appuie la proposition de la Commission par rapport au rôle de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) en vue du financement de la mise en œuvre de la politique de cohésion.

En tout premier lieu, la CES insiste pour que l'objectif « emploi » soit intégré dans les projets concernant les infrastructures en les articulant à une politique de ressources humaines ayant une capacité d'anticipation.

Les projets portant sur les infrastructures de transports doivent être définis en cohérence avec la politique européenne des transports. Nous soutenons donc la proposition selon laquelle les cofinancements des Fonds Structurels viennent en complément des subventions issues du budget des Réseaux Transeuropéens.

Tout en accueillant l'importance de veiller à l'existence de conditions attractives pour les entreprises, pour ce qui concerne les travailleurs, nous considérons qu'il ne peut s'agir uniquement du personnel hautement qualifié mais de l'ensemble des travailleurs.

La CES estime nécessaire le soutien aux investissements visant à améliorer l'efficacité énergétique des logements, car ils permettent à la fois de créer de l'emploi, de contribuer aux objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre et de rencontrer des préoccupations sociales en diminuant la facture énergétique des ménages.

ORIENTATION 2. Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance

La CES a demandé au Conseil de l'Union Européenne d'établir une nouvelle directive proposant une nouvelle Initiative européenne pour la croissance, invitant les Etats Membres à établir des plans nationaux de relance en investissant 3% de leur PIB dans des activités relevant de la Stratégie de Lisbonne, telles que la recherche, l'éducation et la formation, les politiques actives en matière de marché du travail, le logement social, les technologies propres et les sources d'énergie renouvelables.

La Recherche et le Développement représentent un objectif déterminant pour la réussite de la Stratégie de Lisbonne. La prise en compte de l'environnement et des gisements d'emploi doit être assurée.

ORIENTATION 3. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

La CES souscrit à la proposition de la Commission d'appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à la renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Il nous paraît essentiel d'investir dans la connaissance et la qualité des emplois. Nous tenons à souligner que, pour l'Europe, le véritable chemin du progrès ne passe pas par une précarisation des emplois plus précaires, mais par l'augmentation des emplois et l'amélioration de leur qualité.

Par ailleurs, la CES attire l'attention sur le fait qu'un quart des personnes qui risquent de sombrer dans la pauvreté a un emploi démontre bien que des emplois plus nombreux et plus de croissance ne signifient pas nécessairement moins de pauvreté.

Des politiques d'accompagnement pour les personnes exclues ou vulnérables doivent être développées, ce qui implique un travail en amont et en aval, notamment dans les mesures d'activation pour l'emploi.

La politique de cohésion doit contribuer à créer un réel marché européen du travail, principalement à travers la promotion de la solidarité entre les régions et de la mobilité. La CES appuie le fait que le Réseau EURES, au sein duquel nous participons activement depuis son lancement en 1994, est un outil essentiel pour promouvoir la mobilité professionnelle et géographique, tant au niveau européen qu'au niveau national.

La CES considère que répondre positivement aux défis posés par les changements démographiques implique une approche intégrée dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie d'anticipation. Les instruments, les politiques et les acteurs doivent être multiples.

Des politiques actives et inclusives du marché du travail à l'adresse des jeunes et des travailleurs âgés doivent être définies en étroite collaboration avec les partenaires sociaux. Cela passe par la définition d'une meilleure politique pour l'ensemble de la carrière et ce en lien avec la formation tout au long de la vie. Il s'agit tout autant de politiques actives et « attractives » des jeunes dans le marché du travail que des politiques permettant, sur base volontaire, une fin de carrière progressive et active des travailleurs âgés.

La CES considère que des mesures doivent être prises afin d'améliorer la qualité de l'emploi des jeunes en luttant contre son caractère précaire. Ces mesures doivent inclure la promotion d'emplois plus sûrs pour les jeunes, l'amélioration des normes de santé et de sécurité, le même accès à la sécurité sociale afin d'empêcher les jeunes de tomber dans l'économie informelle.

Un programme positif doit être mis au point en vue d'accroître le taux de participation au marché du travail et de créer les conditions permettant aux travailleurs plus âgés de travailler jusque l'âge de la retraite.

Par ailleurs, la CES considère que l'immigration ne pourra être qu'une partie de la solution à apporter aux problèmes démographiques de l'Europe. L'enjeu principal sera de développer une politique d'immigration plus proactive, orientée vers la gestion et non pas vers la prévention de l'immigration, et d'assurer du soutien de la population européenne en faveur de cette politique.

Pour ce qui concerne les restructurations économiques, la CES se réjouit de la proposition de la Commission de mettre en place des systèmes de surveillance permanents impliquant les partenaires sociaux, les entreprises et les collectivités locales, dont le rôle sera de passer en revue les changements économiques et sociaux au niveau national régional et local, et d'anticiper les évolutions futures de l'économie et du marché du travail.

A ce sujet, la CES considère qu'il faudrait ajouter une Ligne Directrice pour l'Emploi demandant que les Etats Membres fassent en sorte que tout travailleur licencié ait droit à sa réintégration sur le marché du travail (recyclage, orientation professionnelle, services de placement). En outre, il faut qu'il y ait des mesures « d'accompagnement social » comme les « préretraites » pour les travailleurs les plus âgés et ceux qui ne peuvent pas bénéficier des mesures de réintégration. De même, pendant ces périodes de réintégration, il faut prévoir des garanties sociales et salariales pour ces travailleurs, notamment des garanties en termes de maintien du revenu, mais aussi en termes de droits sociaux (accès aux systèmes de santé, droits à la pension). Les Fonds Structurels devraient soutenir la conclusion de conventions collectives établissant ces droits.

Finalement, la CES soutient la proposition de la Commission portant sur l'amélioration des infrastructures de soins de longue durée et des infrastructures de santé, de première importance pour les citoyens de l'UE, tout en soulignant qu'il convient de tenir compte de l'existence de différents systèmes de financement dans les Etats Membres.

ORIENTATION 4. Prendre en compte la dimension territoriale de la politique de cohésion

La CES soutient la proposition de la Commission que lorsque les Etats Membres et les régions élaborent leurs programmes, ils tiennent compte des spécificités des territoires tout en précisant que ce soit en vue de combattre les inégalités de développement régional et non pas seulement de les éviter. Et ce d'autant plus que les Rapports de la Commission montrent que malgré les progrès en terme de résultats, notamment, dans les régions les moins prospères, la convergence réelle est loin d'avoir été réalisée et qu'en outre, dans certains pays, les disparités entre régions ont même été accentuées.

Il convient de tenir compte des problèmes spécifiques aux zones urbaines et aux zones rurales. Pour ce qui concerne les zones rurales, la CES partage l'avis de la Commission que la politique de cohésion doit se limiter, le cas échéant, à compléter les actions soutenues par le nouveau Fonds de développement rural (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural – FEADER).

Comme dit plus haut, la CES se réjouit que, sur base de l'expérience de l'actuelle initiative INTERREG, la Commission ait proposé de créer un nouvel objectif consacré à la poursuite de l'intégration harmonieuse et équilibrée du territoire de l'Union en soutenant la coopération entre ses différentes composantes sur les questions d'importance communautaire aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional.

En effet, il faut renforcer la coopération et les interventions aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional. L'expérience syndicale positive des actions menées par les 40 Conseils Syndicaux Interrégionaux (CSI), y compris dans les régions frontalières avec les nouveaux Etats Membres, démontre que ceci est la voie à suivre.

Pour ce qui concerne la coopération transfrontalière, la CES soutient et souligne plus particulièrement les propositions suivantes de la Commission :

- intégrer le marché du travail transfrontalier
- contribuer à l'intégration économique et sociale
- donner la priorité au renforcement de la compétitivité des régions frontalières.

La CES considère que les régions ultrapériphériques (RUP) et les régions périphériques peu peuplées et risquant d'être désertées requièrent une attention particulière de la part de l'UE en promouvant tant leur attractivité que leur compétitivité.

Par ailleurs, depuis l'élargissement, les frontières extérieures de l'UE se sont déplacées, déplaçant également les problèmes structurels vers ces nouvelles régions. La CES considère qu'une attention particulière doit être accordée à ces régions, en optimisant l'utilisation du Nouvel Instrument de Voisinage, sans néanmoins négliger les efforts en faveur des régions frontalières à l'intérieur de l'U.E.

4. LES RESSOURCES FINANCIERES

La CES tient à rappeler le constat général que le niveau d'investissement actuel des ressources budgétaires de l'Union est relativement modeste par rapport aux résultats positifs obtenus, notamment pour ce qui concerne le niveau de l'amélioration de la situation des régions moins favorisées et le début de réelle convergence.

Eu égard aux ambitions que les Etats Membres ont placé dans l'UE, par rapport aux objectifs de l'élargissement et de la Stratégie de Lisbonne renouvelée, le niveau des ressources ne peut être maintenu tel quel.

La CES réitère donc que, pour s'assurer la voie du succès, les efforts doivent être intensifiés, afin de stimuler la croissance, l'emploi, la compétitivité et le développement durable des régions moins développées.

A la lumière de la limite proposée par la Commission (1,24 %) dans le cadre des perspectives financières pour la période 2007 – 2013, la CES estime que les 0,41 % alloués à la politique de cohésion sont insuffisants pour permettre à l'UE d'atteindre les objectifs ambitieux proposés en vue de la poursuite de la construction européenne.

*
* *