

Les nouvelles orientations du fond social européen : quel impact sur les restructurations ?

Karine Caunes¹

« *La stratégie pour la croissance et l'emploi est un programme de réforme commun à l'ensemble de l'Union européenne qui reflète l'interdépendance croissante de nos économies et la prise de conscience de la nécessité, pour la Communauté et ses États membres, d'oeuvrer ensemble afin de concrétiser la vision d'une Union européenne dynamique et compétitive, à forte intensité de connaissances, capable d'affronter l'avenir avec confiance.* »²

Cette affirmation de la Commission dans le cadre de sa communication au Conseil européen de Printemps du 12 décembre 2006 intitulée 'Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi – « Une année de résultats »' met en relief les nouvelles synergies qui marquent une nouvelle phase dans l'évolution de l'Union européenne focalisée sur la voie tracée par la Stratégie de Lisbonne telle que renouvelée en 2005. Dans ce cadre, deux phénomènes sont ici fondamentaux : sur le plan politique, donner une voie et un futur au modèle européen d'une « *économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social* »³ par la recherche d'une plus grande cohérence entre les différentes politiques européennes et d'un équilibre entre objectif d'efficacité économique (compétitivité) et objectif de justice sociale (équité) et sur le plan organisationnel, l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux tridimensionnelle décrivant l'Union européenne *largo sensu* comme l'ensemble composé à partir des interactions se jouant entre l'Union européenne *stricto sensu* et les Etats membres.

C'est à la croisée de la conciliation entre objectifs économiques et sociaux⁴ se jouant dans le cadre d'une nouvelle phase de l'intégration européenne, plus mature, que prend place le défi qui nous occupe aujourd'hui : parvenir à une mobilisation réussie des fonds structurels

¹ Doctorante – Institut Universitaire Européen
A.T.E.R. – Université Paris X

Je tiens à remercier tout particulièrement Madame le Professeur Moreau pour ses conseils avisés.

² Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil européen de Printemps, 'Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi – « Une année de résultats »', COM(2006) 816 final, partie I, 12 décembre 2006, p. 6.

³ Alinéa 3 de l'article I-3 'Les objectifs de l'Union' du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

⁴ Pour une illustration récente, cf. Conclusions de l'avocat général M. Paolo Mengozzi présentées le 23 mai 2007, Affaire C-341/05, Laval un Partneri Ltd contre Svenska Byggnadsarbetareförbundet e.a., et Conclusions de l'avocat général M.M. Poiares Maduro présentées le 23 mai 2007, Affaire C-348/05, The International Transport Workers' Federation et The Finnish Seamen's Union contre Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti.

européens et plus particulièrement du fonds social européen (FSE) (politique sociale) pour une gestion anticipée efficace des restructurations dans l'Union européenne (politique industrielle). A ce titre, deux points essentiels conviennent d'être étudiés :

- De quelle façon et dans quelle mesure les actions concourant à une gestion anticipée des restructurations peuvent-elles être financées par le FSE ?
- L'utilisation du FSE obéissant, dans le respect du principe de subsidiarité, au principe d'une plus-value européenne : quels sont les atouts du FSE permettant une gestion anticipée efficace des restructurations ?

I. L'incorporation de l'objectif de gestion anticipée des restructurations dans les instruments de programmation du fonds social européen

Afin de comprendre la façon dont est organisée la programmation FSE pour la période 2007-2013, il convient tout d'abord de replacer celle-ci dans le cadre plus large de la programmation de la Stratégie de Lisbonne renouvelée. En effet, l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne lancée en 2000 ayant révélé l'insuffisance des résultats obtenus en vue de faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010⁵, le Conseil européen réuni en mars 2005 décida d'un « *recentrage des priorités sur les emplois et la croissance dans le respect de la stratégie pour le développement durable, en mobilisant davantage tous les moyens nationaux et communautaires appropriés.* ». L'un des moyens alors envisagé afin de redonner une impulsion à la Stratégie de Lisbonne fut d'aligner les objectifs de la politique régionale européenne, au premier chef duquel le FSE sur les priorités de l'Union européenne en matière de croissance et d'emploi, incarnée notamment par la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne renouvelée. Or précisément la gestion anticipée des restructurations vise à rendre plus compétitive l'Union européenne en essayant d'éviter l'impact négatif des restructurations sur l'emploi en permettant une réorientation anticipée des stratégies individuelles et collectives au sein des entreprises concernées. L'objectif est donc celui de parvenir à une adaptabilité double incarnée par la flexibilisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels. C'est ainsi en tant que partie intégrale de la Stratégie renouvelée de

⁵ Cf. notamment, Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen des 25 et 26 mars 2004, Rapport du Groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, 'Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment', Commission, Communication au Conseil européen de printemps, 'Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne', COM(2005) 24 final.

Lisbonne que la gestion anticipée des restructurations est prise en compte dans le cadre de la programmation FSE. Il convient donc de préciser brièvement la structure de la programmation Stratégie de Lisbonne renouvelée et de la programmation FSE.

A. Stratégie de Lisbonne et politique régionale européenne : à la recherche d'une cohérence à la fois verticale et horizontale

La Stratégie renouvelée de Lisbonne repose :

- **au niveau européen *stricto sensu***, sur des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)⁶ regroupant en un seul document les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi ainsi que sur le programme communautaire de Lisbonne⁷

- **au niveau national**, sur les programmes de réforme nationaux (PNR)⁸ adoptés à la lumière des lignes directrices intégrées, faisant l'objet de rapports de mise en œuvre annuels de la part des Etats membres⁹ évalués par la Commission¹⁰ et donnant lieu à des recommandations de la Commission¹¹, celle-ci rédigeant également un rapport annuel de progrès¹². Est donc mis en place un processus de coordination selon lequel les lignes directrices peuvent alors elles-mêmes être amendées.

⁶ Décision (CE) n° 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres.

⁷ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 'Actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne', COM(2005) 330 final, 20 juillet 2005.

⁸ http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp_2005_en.pdf .

⁹ Cf . Rapports d'automne des Etats membres 2006 sur la mise en œuvre de leurs programmes nationaux de réforme, disponible sur le site internet de la Commission :

http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/nrp2006_fr.htm .

¹⁰ Pour l'année 2005 : http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_fr.htm ; Pour l'année 2006:

http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report-1206_fr.htm .

¹¹ Commission des Communautés européennes, 'Recommandation de recommandation du Conseil concernant la mise à jour des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté et la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres', COM(2006) 816 final, Partie III, 12 décembre 2006.

¹² Commission des Communautés européennes, Communication au Conseil européen de Printemps, '« Passons à la vitesse supérieure – Le nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi » - Rapport annuel de la Commission européenne 2006 sur la croissance et l'emploi', COM(2006) 30, 25 janvier 2006; Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil européen de Printemps, 'Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi – « Une année de résultats »', COM(2006) 816 final, partie II, 12 décembre 2006.

La programmation des fonds structurels et plus particulièrement du FSE repose quant à elle :

- **au niveau européen *stricto sensu***, sur les orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (OSC)¹³
- **au niveau national**, sur les cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) adoptés à la lumière des OSC, faisant l'objet de la part des Etats membres de rapports annuels de mise en œuvre à partir de 2008 et concrétisés sous la forme de programmes opérationnels (PO).



Tableau extrait du cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 14.

On peut observer dans les deux cas, l'existence d'une recherche de **cohérence verticale** entre niveau européen *stricto sensu* et niveau national avec dans les deux cas, l'existence d'un plan d'ensemble dessiné au niveau européen *stricto sensu* et une concrétisation au niveau national. Cependant la recherche de **cohérence** joue également sur le plan **horizontal** entre Stratégie de Lisbonne et politique régionale européenne. Ainsi, comme le précise la Commission, « [l]e processus de Lisbonne, d'une part, et l'élaboration et l'exécution des programmes relevant de la politique de cohésion, d'autre part, font l'objet de procédures parallèles qui impliquent

¹³ Conseil, Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), JO L291 du 21 octobre 2006, p. 12.

l'une et l'autre des rapports réguliers permettant notamment de vérifier la cohérence entre elles »¹⁴.

Cette coordination entre Stratégie de Lisbonne renouvelée et politique régionale européenne est organisée par le nouveau règlement de 2006 prévoyant la programmation des fonds structurels, notamment du FSE.

D'une part, quant à l'intégration des objectifs de Lisbonne dans la politique régionale européenne, tous les documents de programmation des fonds structurels (OSC¹⁵, CRSN¹⁶ et PO) et donc du FSE doivent être ciblés par rapport « *aux priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, y compris en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008* »¹⁷. A ceci correspond la pratique du *earmarking* consistant pour les Etats membres à préciser dans leurs instruments de programmation les mesures financées au titre du FSE concourant à la réalisation des objectifs de Lisbonne.

D'autre part, quant au report des résultats de la politique régionale dans la réalisation des objectifs de Lisbonne dans les instruments concrétisant Stratégie renouvelée de Lisbonne, le règlement fonds structurels de 2006 dispose en son article 29 que :

« 1. Pour la première fois en 2007, chaque État membre inclut dans son rapport annuel sur la mise en oeuvre du programme national de réforme une section concise concernant la contribution des programmes opérationnels cofinancés par les Fonds à la mise en oeuvre du programme national de réforme.

¹⁴ Commission européenne, Document de travail des services de la Commission – Rapport d'analyse d'impact – Annexe au projet de proposition de Décision du Conseil relative à des orientations stratégiques en matière de cohésion {COM(2006) final}, SEC(2006) 929, 13 juillet 2006.

¹⁵ Cf. Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), JO L291 du 21 octobre 2006, p. 12, considérant 6 selon lequel les orientations stratégiques « devraient donc avoir pour objet de favoriser un enrichissement du contenu stratégique de la politique de cohésion, en vue de renforcer les synergies avec les objectifs de l'agenda de Lisbonne renouvelé et de contribuer à atteindre ces objectifs. ». Dans le même sens, cf. considérant 17 de ladite décision et Commission européenne, Document de travail des services de la Commission – Rapport d'analyse d'impact – Annexe au projet de proposition de Décision du Conseil relative à des orientations stratégiques en matière de cohésion {COM(2006) final}, *op. cit.*. De même, article 25 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, JO L210, 31 juillet 2006, pp. 25-78.

¹⁶ Les CRSN doivent contenir « une description de la manière dont les dépenses au titre des objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi contribueront aux priorités de l'UE en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, y compris en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008 » (Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, article 27.4.d).

¹⁷ Cf. Article 9 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, JO L210, 31 juillet 2006, pp. 25-78.

2. Pour la fin de 2009 et de 2012 au plus tard, les États membres communiquent un rapport concis comprenant des informations sur la contribution des programmes cofinancés par les Fonds:

(...) d) à la réalisation de l'objectif en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois et aux progrès en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008, comme prévu à l'article 9, paragraphe 3 » lequel dispose que « [l]’intervention cofinancée par les Fonds est ciblée sur les priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, y compris en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008 définies par la décision 2005/600/CE du Conseil ».

De plus, cette prise en compte par les Etats membres des résultats de la politique régionale européenne dans leur réalisation des objectifs de Lisbonne est doublée d'un suivi au plan européen *stricto sensu* par la Commission notamment. Ainsi l'article 30 du règlement 2006 relatif aux fonds structurels prévoit, en ce qui concerne les rapports annuels des Etats membres, que :

« 1. Pour la première fois en 2008 et ensuite chaque année, la Commission inclut, dans son rapport annuel destiné au Conseil européen de printemps, une section résumant les rapports des États membres visés à l'article 29, paragraphe 1, en particulier les progrès accomplis dans la réalisation des priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, y compris en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008, comme prévu à l'article 9, paragraphe 3. »

et en ce qui concerne les rapports d'étape et de fin de programmation des Etats membres pour la période 2007-2013 :

« 2. En 2010 et en 2013, au plus tard pour le 1er avril, la Commission élabore un rapport stratégique résumant les rapports des États membres visés à l'article 29, paragraphe 2. Au besoin, ce rapport est intégré au rapport visé à l'article 159 du traité, dont il constitue une section distincte.

3. Le Conseil examine le rapport stratégique visé au paragraphe 2 dans les meilleurs délais après sa publication. Ce rapport est soumis au Parlement européen, au Comité économique.

et social européen et au Comité des régions, qui sont invités à organiser un débat à son sujet. »

Enfin, l'interconnexion entre Stratégie de Lisbonne et politique de cohésion est également réalisée au niveau national à travers la cohérence organisée entre PNR et CRSN. Le lien entre PNR et CRSN semble être fait systématiquement par les Etats membres.

Cependant, s'il existe des références croisées entre politique régionale européenne et Stratégie de Lisbonne renouvelée permettant une meilleure efficacité de la politique pour la compétitivité et l'emploi, qu'en est-il exactement de la prise en compte de l'objectif plus précis de gestion anticipée des restructurations ?

B. La place de l'objectif de gestion anticipée des restructurations

Tout d'abord, la coordination, le suivi et l'échange d'informations entre les Etats membres et l'Union européenne ci-dessus analysés peuvent poser les conditions d'un véritable débat et d'une évaluation consistante de l'état de la gestion politique anticipée des restructurations au niveau national et local, pouvant permettre si nécessaire un réajustement de la politique européenne en la matière.

En ce qui concerne les instruments la Stratégie de Lisbonne et considérant l'imbrication existant avec la politique régionale européenne, quelle peut être la contribution des PNR et de leurs rapports de suivi?

Au vu de la place nécessairement réduite accordée à la contribution des fonds structurels aux objectifs de Lisbonne (en général une à deux pages finales) dans les rapports de suivi nationaux 2006 de la mise en œuvre des PNR 2005-2008, ceux-ci ne peuvent que jouer un rôle limité dans la mobilisation du FSE en vue de gérer de façon anticipée les restructurations d'entreprises. Cependant, une simple mention de cet objectif, le plus souvent absente ne saurait nuire.

En ce qui concerne les instruments relatifs à la programmation du FSE, une analyse plus détaillée est de mise se fondant tout d'abord au niveau européen *stricto sensu* sur les règlements relatifs aux fonds structurels et notamment au FSE, les OSC et le rapport de cohésion de la Commission, puis au niveau national sur les CRSN et les PO.

1/ Au niveau européen *stricto sensu*

- **Le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur les différents fonds structurels, notamment le FSE¹⁸**

Le caractère prioritaire d'une gestion politique anticipée des restructurations est ici mis en exergue puisqu'il joue tant dans le cadre de l'objectif convergence que de l'objectif compétitivité régionale et emploi. Ainsi le règlement 1083/2006 précise en son article 3 que les instruments financiers communautaires et notamment le FSE concourent à la réalisation de :

« a. l'objectif convergence qui vise à accélérer la convergence des Etats membres et régions les moins développés en améliorant les conditions de croissance et d'emploi par l'augmentation et l'amélioration des investissements dans le capital physique et humain (...), l'adaptabilité au changements économiques et sociaux »

« b. l'objectif compétitivité régionale et emploi qui vise, en dehors des régions les moins développées, à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi en anticipant les changements économiques et sociaux ».

De plus, le même règlement prévoit en son article 9 paragraphe 3 que 60% des dépenses sous l'Objectif de Convergence et 75% des dépenses sous l'Objectif de Compétitivité régionale et emploi doivent être consacrées aux priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, y compris en vue de réaliser les objectifs des LDI 2005-2008. Ainsi, la mobilisation des fonds structurels en vue de la réalisation de la stratégie de Lisbonne constitue un levier financier qui pourrait permettre de développer la gestion anticipée des restructurations via le FSE. Ce levier est d'autant plus puissant que dans certains Etats membres, des pourcentages supérieurs de dépenses sont consacrés aux priorités de l'Union. Ainsi le budget du PO FSE Objectif Compétitivité régionale et Emploi de la Région Bruxelles-Capitale contribuera à 86% de ressources au lieu des 75% prévu par le règlement fonds structurels 2006 aux priorités de l'Union¹⁹.

¹⁸ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, JO L210, 31 juillet 2006, pp. 25-78.

¹⁹ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 257.

- **Le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999**

Dès son préambule, le règlement FSE se réfère à l'importance à la fois du modèle social européen et de sa modernisation face au défi que constitue le phénomène de la mondialisation de l'économie dont l'accélération du temps économique et les restructurations d'entreprises sont les manifestations²⁰. Cette considération se voit pourvue d'un caractère concret puisque la première priorité évoquée au titre de laquelle peuvent être soutenues les actions des Etats membres via le FSE concerne directement les restructurations d'entreprises :

« a) augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise, afin d'améliorer l'anticipation et la gestion positive des changements économiques, en particulier en encourageant

- i) l'éducation et la formation tout au long de la vie et l'augmentation de l'investissement dans les ressources humaines par les entreprises, en particulier les PME, et les travailleurs par l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes et stratégies, y compris l'apprentissage, qui assurent un accès amélioré à la formation notamment des travailleurs faiblement qualifiés et des travailleurs âgés, par le développement des qualifications et des compétences, par la diffusion des technologies de l'information et de la communication, de l'apprentissage en ligne, des technologies respectueuses de l'environnement et des aptitudes en matière de gestion, par la promotion de l'esprit d'entreprise, de l'innovation et des jeunes entreprises ;
- ii) la conception et la diffusion de formes d'organisation du travail novatrices et plus productives (...) l'identification des besoins futurs en matière d'exigences professionnelles et de compétences et le développement de services spécifiques d'emploi, de formation et de soutien, y compris le reclassement externe, destinés aux travailleurs dans le contexte de restructurations sectorielles et d'entreprise »

De plus peuvent également être financées des actions visant la modernisation et le renforcement des institutions du marché du travail²¹ et des systèmes éducatifs²², mais aussi la

²⁰ Règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999, considérant 4.

²¹ Cf. Article 3 point 1 b) i) du règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999.

²² Cf. Article 3 point 1 d) i) du règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999.

promotion des partenariats afin de susciter une mobilisation en faveur des réformes en matière d'emploi et d'inclusion sur le marché du travail²³.

Le nouveau règlement FSE offre donc la possibilité aux Etats membres de mobiliser les ressources du FSE afin de permettre une gestion anticipée et efficace des restructurations.

- **Les orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion**

Ces orientations s'adressent aux Etats membres afin de les aider dans l'élaboration de leur politique en matière d'attribution des ressources issues du FSE.

En raison du rôle d'incitation des orientations stratégiques, il convient donc de vérifier la manière dont celles-ci prennent en compte l'objectif de gestion anticipée des restructurations.

En premier lieu, cet objectif semble correspondre à l'une des trois priorités identifiées par les orientations stratégiques²⁴ : « créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises, en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, et en augmentant l'investissement dans le capital humain »²⁵.

Peut donc être souligné le fait que cette priorité reflète l'esprit des mesures à prendre afin de permettre une gestion anticipée des restructurations. Cette priorité est donc définie de manière à englober des objectifs plus larges que la seule anticipation des restructurations mais peut tout à fait les favoriser.

Faudrait-il mentionner l'anticipation des restructurations au titre des priorités communautaires ? Cela ne nous semble pas nécessaire si l'on prend en considération le fait que des priorités largement définies permettent aux Etats membres et aux régions une plus grande souplesse dans l'allocation des fonds tout en incluant l'objectif d'anticipation.

Cependant, les OSC se réfèrent également à un certain nombre de « *principes* » auxquels « *il faudra prêter attention* » lors de « *l'intégration de l'agenda de Lisbonne renouvelé dans les nouveaux programmes* ». A ce titre, et « *en conformité avec le nouvel élan donné à l'agenda de Lisbonne lui-même, la politique de cohésion devrait davantage privilégier la connaissance, la recherche et l'innovation, ainsi que le capital humain.* ». Rien n'est donc précisé par

²³ Cf. Article 3 point 1 c) du règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999.

²⁴ Priorités communautaires précédemment soulignées par la Commission dans sa Communication au Conseil européen de printemps, « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », COM(2005) 24, 2 février 2005.

²⁵ Conseil, Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), *op. cit.*, p. 14.

rapport à la gestion anticipée des restructurations et une mention, a minima, de l'adaptabilité des travailleurs et des employeurs aux circonstances économiques changeantes pourrait être utile afin de souligner l'importance d'orienter l'utilisation du FSE dans le sens de l'anticipation des restructurations.

Une telle mention serait d'autant plus la bienvenue que la question des restructurations est évoquée dans ce même document dans le cadre de l'explicitation d'une de ses orientations : « 1.3. des emplois plus nombreux et de meilleure qualité »²⁶. Cependant l'organisation de cette orientation aurait pu être prévue de manière plus cohérente favorisant une meilleure prise en compte par les Etats membres dans leurs instruments de programmation de la gestion anticipée des restructurations. Par comparaison, l'orientation « 1.2. améliorer la connaissance et l'innovation, pour la croissance » est organisée de façon beaucoup plus effective et cohérente.

Actuellement, l'orientation « 1.3. des emplois plus nombreux et de meilleure qualité » se décompose de la façon suivante :

- 1.3.1. Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale
- 1.3.2. Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail
- 1.3.3. Investir dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences
- 1.3.4. Capacités administratives
- 1.3.5. Contribuer au maintien en bonne santé de la population active

La question de la gestion politique anticipée des restructurations est traitée de façon logique au point 1.3.2. lequel précise : « *Compte tenu des pressions croissantes de la mondialisation, y compris des chocs commerciaux soudains et inattendus, et de l'intégration continue de nouvelles technologies, l'Europe doit accroître sa capacité à anticiper, à déclencher et à absorber les changements économiques et sociaux* »²⁷. « *Il est particulièrement important de faire preuve d'une meilleure anticipation et de parvenir à une gestion positive des restructurations économiques, eu égard en particulier aux changements résultant de l'ouverture des économies* »²⁸.

Les mesures évoquées plus concrètement au point 1.3.2. concernent :

²⁶ Conseil, Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), *op. cit.*, p. 23.

²⁷ Conseil, Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), *op. cit.*, p. 25.

²⁸ Conseil, Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), *op. cit.*, p. 26.

- les stratégies et systèmes de formation tout au long de la vie
- la mise en œuvre de ces stratégies en contribuant au financement des programmes et des activités de formation
- la mise en place de 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
- dans le cadre de restructurations d'entreprises et de secteurs , certains services spécifiques liés à l'emploi, à la formation et à l'aide destinés aux travailleurs, tels que les programmes de solutions rapides en cas de licenciements collectifs.
- la sensibilisation des entreprises à leurs responsabilités sociales

On peut ici observer certaines redondances entre ces différentes mesures ainsi que des répétitions ou des complémentarités par rapport à d'autres points tels que le point « 1.3.3. Investir dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences » et le point « 1.3.4. Capacités administratives ». Sans compter que le point 1.3.1. « Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale » mentionne également : « *La présence d'institutions responsables du marché du travail efficaces, notamment de services pour l'emploi qui soient en mesure de relever les défis résultant de la rapidité des restructurations sociales et économiques* »²⁹.

Ainsi il nous semble que la partie dédiée à l'orientation « 1.3. des emplois plus nombreux et de meilleure qualité » pourrait être organisée de façon plus cohérente facilitant ensuite la prise en compte par les Etats membres de l'objectif de gestion anticipée des restructurations dans leur programmation.

Un 'toiletage' simple de l'orientation « 1.3. des emplois plus nombreux et de meilleure qualité » serait simplement de réorganisation cette partie de la façon suivante :

- 1.3.1. Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail
- 1.3.2. Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale
- 1.3.3. Investir dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences

²⁹ Conseil, Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), *op. cit.*, p. 24.

- 1.3.4. Capacités administratives
- 1.3.5. Contribuer au maintien en bonne santé de la population active

Le point 1.3.1. pourrait ainsi se contenter de poser les principes essentiels et souligner l'importance de la gestion politique anticipée de la restructuration des entreprises tout en insistant sur le fait que cette préoccupation devrait être présente de manière transversale dans le traitement des autres points.

Ainsi par exemple, les stratégies et systèmes de formation tout au long de la vie et la mise en œuvre de ces stratégies en contribuant au financement des programmes et des activités de formation renvoient au point 1.3.3. Quant à la mise en place de 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 ainsi que dans le cadre de restructurations d'entreprises et de secteurs, la sollicitation de certains services spécifiques liés à l'emploi, à la formation et à l'aide destinés aux travailleurs, tels que les programmes de solutions rapides en cas de licenciements collectifs, sont à mettre en relation avec le point 1.3.4. Capacités administratives relatif à l'administration intelligente ou intelligence administrative.

Une telle réorganisation permettrait de mettre en exergue l'importance d'une gestion anticipée des restructurations en mobilisant les ressources pertinentes existantes dans le cadre de l'allocation du FSE. Ainsi, une présentation plus claire et évitant les redondances de l'orientation « *1.3. des emplois plus nombreux et de meilleure qualité* » pourrait avoir pour conséquence une meilleure prise en compte de l'objectif de gestion anticipée des restructurations par les Etats membres dans leurs propres instruments de programmation.

Par ailleurs, il est également possible de suggérer une dernière modification quant à l'actuel point « 1.3.1. Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail ». En effet, celui-ci évoque déjà « la sensibilisation des entreprises à leurs responsabilités sociales ». Une piste à explorer consisterait peut-être la soumission de l'octroi d'un financement FSE à la signature d'un contrat de financement comportant une clause de responsabilité sociale portant obligation de prévenir de façon anticipée des difficultés économiques rencontrées sous peine de remboursement du financement alloué. Cette mesure, des plus simples, pourrait peut-être permettre de lutter

contre ce qu'il est possible d'appeler le '*funding shopping*³⁰ & *take away*' pratiqué par certaines grandes entreprises, et, à tout le moins, de disposer d'un mécanisme permettant d'anticiper les restructurations.

De tels amendements à la rédaction actuelle des OSC pourraient intervenir en cas de révision à mi-parcours desdites orientations, afin de les mettre plus en adéquation avec l'importance que semble revêtir une gestion politique anticipée des restructurations dans le cadre des objectifs assignés par le règlement 1083/2006 du Conseil aux différents fonds structurels et notamment au FSE.

- **Le rapport de cohésion de la Commission**

Selon l'article 159 TCE, et comme rappelé à l'article 31 du règlement fonds structurels de 2006, la Commission présente un rapport triennal au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale et sur la façon dont les fonds structurels et notamment le FSE y ont contribué. Un tel rapport pourrait très bien contenir une section relative à l'apport du FSE à une gestion anticipée des restructurations. Il est également à noter que ce rapport peut être assorti des « *propositions appropriées* » pouvant concerner notamment des adaptations des OSC en fonction de l'évolution de la politique communautaire. Ainsi, ce rapport de cohésion ainsi que les propositions évoquées pourraient permettre à la fois un bilan de l'apport du FSE à la gestion anticipée des restructurations et une amélioration de la prise en compte de ladite gestion par les actions FSE si nécessaire.

2/ Au niveau national

Comme évoqué précédemment, le champ stratégique d'intervention du FSE pour chaque Etat membre est programmé par le biais des cadres de référence stratégique nationaux et des programmes opérationnels qui en résultent.

³⁰ Cf. CES CEPII 2006, Etude d'Altedia menée pour le Ministère du Travail sur les raisons des délocalisations. Celle-ci souligne la stratégie visant à « s'adapter aux politiques protectionnistes des Etats qui souhaitent promouvoir l'installation d'entreprises dans leur pays » ou celle « reposant sur une réorganisation de l'ensemble du processus de production sur une base mondiale », p. 2, favorisant des remaniements des implantations en fonction des avantages économiques des territoires concernés.

- Les cadres de référence stratégique nationaux

L'intérêt des cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) en matière de gestion politique anticipée des restructurations consiste en ce qu'ils sont censés assurer la cohérence des Fonds avec les orientations stratégiques communautaires d'une part et identifier le lien entre les priorités communautaires et le PNR élaboré par chaque Etat membre dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne renouvelée d'autre part³¹.

En ce qui concerne la place accordée aux mutations économiques dans les CRSN, on peut citer le bon exemple de la **France**. Ainsi cet Etat membre structure son CRSN en fonction des objectifs communautaires, notamment l'objectif convergence pour les régions d'outre-mer et l'objectif compétitivité régionale et emploi pour la France métropolitaine.

Or est fixée comme priorité première en matière de convergence à travers l'utilisation du FSE celle d'« *adapter les travailleurs et les entreprises* » faisant ainsi référence au processus de restructuration des entreprises. Peut également être citée la priorité 4 « *promouvoir le partenariat et la mise en réseau en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale* », la priorité 5 « *investir dans le capital humain* » et la priorité 6 « *renforcer les capacités institutionnelles et administratives* ».

Quant à l'utilisation du FSE dans le cadre de l'objectif compétitivité et emploi, la priorité 1 consiste à « *contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques* » et on retrouve les mêmes priorités 4 et 5 que dans le cadre de l'objectif convergence.

Cette présentation du CRSN est d'autant plus efficiente que le PO national ainsi que ses volets régionaux sont structurés autour de ces priorités³². Dans le cas français, on peut augurer que le FSE constitue un outil de premier plan pour la gestion anticipée des restructurations tout au long de la période de programmation du FSE 2007-2013.

Le CRSN **belge** pour sa part, après avoir rappelé le lien entre les objectifs découlant de la combinaison LDI / PNR, s'attache à présenter la concordance existant entre OSC et CRSN. Or, en ce qui concerne les OSC, est souligné quant à l'Objectif de Convergence la stimulation

³¹ Cf. Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, article 27.1.

³² France, Cadre de référence stratégique national, 31 octobre 2006, http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/programmesuropeens/prog2007_2013/pdf/crsn2006oct31.pdf .

du potentiel de croissance et surtout quant à l'Objectif Compétitivité régionale et emploi l'anticipation et la promotion des changements économiques³³.

De plus, le CRSN belge fait également référence à la priorité 3 telle qu'elle ressort du règlement fonds structurels et des OSC afin d'explicitier les principes auxquels doivent répondre la combinaison des investissements en fonction des spécificités régionales et locales, avec notamment mention, outre du lien avec la SEE, de priorités primordiales pour la politique de gestion anticipée des restructurations d'entreprises : « *Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail* » ainsi que « *Investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences* ». Plus particulièrement, relativement au FSE, le CRSN belge retrace les « *quatre terrains d'actions* » proposés par la Commission : amélioration de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ; amélioration de l'accès à l'emploi et de la participation au marché du travail ; amélioration de l'intégration sociale ; stimulation de partenariats afin de susciter une mobilisation en faveur des réformes en matière d'emploi et d'inclusion sur le marché du travail³⁴. Cependant, si l'on se penche sur les contributions régionales au CRSN, on s'aperçoit par exemple que la région de Bruxelles-Capitale a élaboré un tableau récapitulatif des correspondances entre priorités thématiques bruxellois 2007-2013, PNR 2005-2008 et C2E, LDI 2005-2008, OSC ... tout en ne mentionnant pas la LDI 21 « *Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux* », la plus directement liée à l'élaboration d'une véritable politique de gestion anticipée des restructurations d'entreprises³⁵. Ceci démontre donc que le message n'est pas passé quant au caractère prioritaire d'une telle gestion. Ainsi le CRSN, national, ne constituant que le cadre dans lequel est élaborée la programmation FSE concrète à travers les PO ne peuvent être analysés sans se référer à ceux-ci ni aux contributions régionales qui ont contribué à son élaboration. Les instruments de programmation nationaux forment donc un ensemble qu'il convient d'examiner de façon groupée afin d'évaluer le véritable apport du FSE à la gestion anticipée des restructurations.

Le CRSN **italien** pour sa part semble retracer la panoplie la plus complète des mesures pouvant favoriser une gestion anticipée efficace des restructurations. Ainsi la priorité numéro

³³ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 10.

³⁴ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 13.

³⁵ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 248.

un dégagée par le CRSN italien vise l'amélioration et la valorisation des ressources humaines, laquelle est déclinée notamment autour d'un point 1.4. : Améliorer la capacité d'adaptation, d'innovation et de compétitivité des personnes et des acteurs économiques du système, certaines mesures envisagées à ce titre servant l'objectif d'anticipation et de gestion des phénomènes de restructuration :

1.4.2. Soutenir la politique de formation et les politiques d'anticipation tournées vers la compétitivité des entreprises avec notamment la mise en place d'un système d'observation des changements et des tendances dans l'organisation du travail au niveau de l'entreprise, territorial, sectoriel, national et international dans le but de soutenir l'innovation et de permettre aux entreprises de surveiller les marchés et d'introduire les changements nécessaires dans l'organisation du travail afin de permettre une meilleure compétitivité, mais encore la formation du personnel dirigeant entendu largement à destination notamment des petits entrepreneurs, des responsables des ressources humaines et des représentants des travailleurs.

1.4.3. Orienter le système de formation continue vers le soutien de la capacité d'adaptation des travailleurs en favorisant le vieillissement actif, l'inclusion sociale et la lutte contre les discriminations notamment envers les immigrés et les femmes, l'adaptation des travailleurs à basse qualification tout en développant une politique permettant de concilier la poursuite d'une formation continue avec d'autres activités. Est également prévue la poursuite et l'amélioration de la '*capacity building*' des administrations publiques afin de mieux répondre aux besoins des employeurs et salariés. De plus, cette priorité est elle-même complétée par la priorité 7 : Compétitivité des systèmes de production et d'emploi et plus particulièrement d'un de ses objectifs généraux : 7.1. Accroître l'efficacité des interventions pour les systèmes locaux, améliorer la gouvernance et la capacité d'intégration entre politiques et dont deux objectifs spécifiques consistent à

7.1.1 Augmenter l'efficacité des institutions locales, condition de l'efficacité des projets locaux et d'aires plus vastes, et de la gouvernance du territoire

7.1.2. Qualifier le partenariat socio-économique et en renforcer le rôle dans le développement local.

Peut également être citée la priorité 10.1. Elever la capacité des administrations relativement à la programmation et à la gestion des politiques régionales additionnelles et renforcer l'implication du partenariat économique et social.

On voit bien ici que le CRSN italien envisage bien les différents éléments d'une politique de gestion des restructuration prévoyant l'utilisation du FSE à la fois pour des mesures de

prévention – anticipation (dialogue social et observatoires) et des mesures d’accompagnement placées sous le signe de l’employabilité³⁶, l’administration apparaissant alors comme un médiateur dans le processus de restructuration.

Le CRSN **britannique**³⁷ est peut-être le plus silencieux sur la question de la gestion anticipée des restructurations comme si la question n’était pas d’actualité. Est-ce parce que le Royaume-Uni dépasse déjà les objectifs fixés par Lisbonne à l’horizon 2010 ? Toujours est-il que certaines mesures FSE entrant en ligne de compte pour une gestion anticipée des restructurations ne sont évoquées que de manière incidente. Ainsi, en ce qui concerne la stratégie anglaise quant à l’objectif de convergence, la priorité 1 relative aux obstacles à l’emploi fait référence à l’OSC 1.3.2. Améliorer la capacité d’adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail. De même la priorité 2 – Améliorer les compétences des travailleurs locaux se réfère à ladite OSC 1.3.2 ainsi qu’à l’OSC 1.3.3. Investir dans le capital humain en améliorant l’éducation et les compétences. Quant à l’objectif compétitivité régionale et emploi, on retrouve dans la priorité 2 relative à l’utilisation du FSE : le développement d’une masse salariale compétente et adaptable, la référence aux OSC 1.3.2. et 1.3.3. avec mention de la possibilité pour les travailleurs d’acquérir de nouvelles compétences et de former du personnel de formation à cette fin ce qui est un aspect primordial de la gestion anticipée des restructurations.

La stratégie écossaise dans le cadre de l’objectif convergence pour sa part se réfère dans sa priorité 2 au but de permettre la progression dans le marché du travail des hautes terres et des îles rappelant l’OSC 1.3.2, dans sa priorité 3 à celui d’améliorer l’accès à l’apprentissage tout au long de la vie citant l’OSC 1.3.3. Quant à l’objectif compétitivité et emploi, la priorité FSE 2 dont le but est la progression à travers un emploi durable vise spécifiquement les travailleurs peu qualifiés les plus exposés au risque de perdre leur emploi . L’OSC 1.3.2. est encore rappelée. La priorité 3 se réfère quant à elle à l’OSC 1.3.3. et vise l’amélioration de l’accès à l’apprentissage tout au long de la vie. La stratégie FSE écossaise semble donc prévoir le financement de plus de mesures pouvant contribuer à une gestion anticipée des restructurations que la stratégie FSE anglaise.

Le même constat semble pouvoir être fait quant à la stratégie galloise. En effet, par rapport à l’objectif convergence, sont identifiées une priorité 2 Améliorer le niveau de compétence et la

³⁶ Sur la notion, voire notamment, B. Gazier (ed.), *Employability. Concepts and Policies*, CEE DGV, Institute for Applied Socio-Economics, Berlin, 1999 ; A. de Grip, J. van Loo, J. Sanders, ‘The industry employability index: taking account of supply and demand characteristics’, *International Labour Review*, vol. 143, n°3, 2004.

³⁷ United Kingdom National Strategic Reference Framework, 23 octobre 2006.

capacité d'adaptation des travailleurs et une priorité 3 – Etablir les connections – moderniser et améliorer la qualité des services publics. Dans le cadre de l'objectif compétitivité et emploi est mentionnée la même deuxième priorité que dans le cadre de l'objectif convergence. Ainsi les mesures semblent ici également un peu plus diversifiées et plus orientées vers la gestion anticipée des restructurations que dans le cadre de la stratégie FSE anglaise. Enfin en ce qui concerne la stratégie FSE de l'Irlande du Nord, celle-ci identifie par rapport à l'objectif compétitivité et emploi une priorité 2 : Améliorer les compétences et l'adaptabilité des travailleurs.

Enfin, en ce qui concerne Gibraltar, les priorités stratégiques en ce qui concerne l'objectif compétitivité et emploi se rattachent également plus directement à des mesures contribuant à une gestion anticipée des restructurations que celles de la stratégie anglaises puisqu'elles consistent à permettre un emploi durable, aider les individus à accéder à un travail de qualité plus élevée et mieux rémunéré, développer une masse salariale compétente et adaptable.

La prise en compte de considérations liées à une gestion anticipée des restructurations par le CRSN est plutôt contrastée et nuancée.

Il semble donc d'après l'analyse des CRSN de différents Etats membres, que l'apport du FSE à une stratégie de gestion anticipée des restructurations varie(ra) considérablement d'un pays à l'autre, et même certainement à l'intérieur de ces pays, en fonction des priorités nationales et régionales qui y sont fixées.

Un moyen de pallier à un manque de prise en compte de l'objectif de gestion anticipée des restructurations à travers l'allocation des ressources FSE pourrait être assez simple. En effet, par exemple, tant la Grande-Bretagne que la Belgique relèvent dans leur CRSN³⁸ (ou PO) les recommandations faites par la Commission par rapport à leur PNR. La France elle-même dans son CRSN fait référence aux recommandations à son endroit du Conseil sur la mise en œuvre des politiques de l'emploi conviant expressément la France à mettre en place un système plus efficace d'anticipation et de gestion des restructurations³⁹. Il s'agirait donc pour la Commission dans le futur d'adresser des remarques aux Etats membres concernant l'importance accordée à l'objectif d'anticipation des mutations économiques dans leur PNR... s'il s'avère que leurs CRSN n'y attachent pas assez d'importance. De telles recommandations

³⁸ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 6.

³⁹ Recommandation (CE) n° 741/2004 du Conseil du 14 octobre 2004 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres, JO L 326 du 29 octobre 2004.

pourraient alors jouer le rôle d'incitation dans le cadre de la politique de cohésion par effet spill-over.

- les programmes opérationnels

Nous nous attarderons ici tout particulièrement sur la proposition de la Commission visant à établir un PO spécial pour les actions de soutien relatives à l'accompagnement de la restructuration des entreprises. Cette option ne semble pas jusqu'à présent avoir été choisie par les Etats membres. Ceci provient du fait que les Etats membres semblent avoir préféré structurer leur PO en fonction de considérations internes. Il semble que le choix en la matière ait été opéré en fonction la structure de l'Etat, de la répartition des compétences instaurés entre l'Etat et ses régions et de leurs rapports entre eux. Ainsi même si l'Italie par exemple a choisi d'élaborer des PO FSE nationaux transversaux en matière d'instruction d'une part, de gouvernance et d'actions de système ou systématisation d'autre part⁴⁰, la tendance ne semble pas être à l'élaboration au niveau des Etats membres d'un PO spécial en matière de restructuration d'entreprises qui pourrait de plus être redondant par rapport aux mesures regroupées dans les autres PO et ne rien apporter en matière de programmation financière. Cependant, afin de mieux illustrer notre propos, il est ici possible d'évoquer l'organisation des PO choisie par certains Etats afin d'observer l'impact de leur mode d'organisation sur un tel choix.

La **Grande-Bretagne** par exemple a choisi une présentation qui prend acte de son organisation interne marquée par la 'dévolution'. Ainsi on peut noter :

- Un PO unique pour l'Angleterre regroupant à la fois les objectifs convergence et compétitivité et emploi
- Deux PO pour l'Ecosse : un pour les régions entrant dans l'objectif compétitivité et emploi et un pour les régions rattachées à l'objectif convergence (phase de sortie)
- Deux PO également pour le Pays-de-Galles : un par objectif : PO compétitivité et emploi / PO convergence
- Un PO compétitivité et emploi pour l'Irlande du Nord.

On voit bien ici que la question de l'autonomie de gestion de l'Ecosse, du Pays-de-Galles et de l'Irlande du Nord a été prise en compte. Cependant, alors qu'un dualisme s'opère entre les

⁴⁰ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, p. 157-158.

PO en fonction de l'objectif concernée compétitivité et emploi / convergence, le monisme ou la centralisation reste à l'ordre du jour pour l'Angleterre, laquelle n'a de toute façon fait que peu de cas de la question de la gestion anticipée des restructurations.

Le CRSN **belge** quant à lui est tout à fait explicite en la matière. Il précise en effet que :

*« La structure fédérale de la Belgique qui donne une large autonomie à ses entités fédérées en matière de développement économique et de politique de l'emploi, de formation et d'innovation permet aux régions et communautés une mise en oeuvre des orientations stratégiques communautaires adaptée à leurs spécificités socioéconomiques. Les méthodologies d'élaboration tant du PNR que du CRSN impliquant une collaboration étroite entre les différentes entités fédérées et une prise en compte de leurs spécificités et priorités stratégiques propres, permettent d'assurer la cohérence d'ensemble. »*⁴¹

Sont donc élaborés des PO régionaux avec en fonction de la région un PO objectif compétitivité régionale et emploi ou un PO objectif convergence⁴².

Or il ressort de la comparaison entre système centralisé anglais et système décentralisé belge, qu'un système décentralisé avec élaboration de PO régionaux plutôt qu'un seul PO national favorise l'élaboration d'un PO plus en phase avec les nécessités et revendications locales et prenant mieux en compte l'objectif de gestion anticipée des restructurations. Cette analyse semble être également corroborée par la comparaison entre PO national FSE et PO régionaux FEDER anglais, ceux-ci semblant faire état de plus de mesures allant dans le sens d'une gestion anticipée des restructurations.

La **France** quant à elle met au point un système inédit prenant en compte à la fois son caractère unitaire, les compétences des collectivités territoriales du fait notamment des lois de décentralisation de 2004 et l'assise régionale de la politique de cohésion. Le principe qui prévaut est celui d'un PO FSE national pour la métropole avec pour autorité de gestion le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du Logement⁴³ et de PO FSE régionaux pour les régions d'outre-mer, l'autorité de gestion étant alors le Préfet de région. Les raisons avancées justifiant l'élaboration d'un PO national FSE pour la métropole sont liées à des

⁴¹ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 15.

⁴² Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, pp. 20-21.

⁴³ Décisions du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des Territoires (Ciact) du 6 mars 2006.

⁴⁴ Cependant on peut noter l'existence de PO FEDER régionaux.

questions d'efficacité. En effet, une telle centralisation permettrait une meilleure coordination entre les différents fonds. Par ailleurs, « [l']Etat, qui apporte la plus grande part des cofinancements des programmes européens, est en outre souvent amené à jouer un rôle de mise en cohérence des ressources au sein des programmes grâce à la recherche d'un consensus au sein des comités de suivi et de programmation, largement ouverts au partenariat local ». Cependant, il faut noter que l'analyse révèle que le PO est en fait doté de deux volets : l'un national qui a pour but de fournir une impulsion politique, l'autre régional, incluant « des types d'opérations mises en œuvre dans toutes les régions, qui correspondent aux priorités nationales du programme, et des types d'opérations d'initiative régionale, déterminées par le partenariat régional, en fonction du diagnostic particulier à chacune des régions françaises »⁴⁵. De plus, la partie diagnostic des volets régionaux est organisée en fonction des axes prioritaires d'intervention définis dans le programme national démontrant l'existence d'une véritable complémentarité entre volets national et régional.

Enfin, il faut souligner le système certainement le plus hybride ou original, celui de l'**Italie**, puisqu'a été prévue la mise en place d'un système de programmation FSE mixte avec pour les régions correspondant à l'objectif compétitivité régionale et emploi, l'élaboration d'un PO national actions de système ou systématisation (Azione di Sistema) complété par des PO régionaux et pour les régions correspondant à l'objectif convergence des PO nationaux ciblés sur des thèmes transversaux : l'instruction d'une part la gouvernance et les actions de système d'autre part doublés également par des PO régionaux⁴⁶.

Il est donc possible d'observer ici que les Etats membres ont usé de toute la liberté qui leur a été offerte quant au choix du nombre et du mode d'organisation de leurs PO. Il semble donc que l'élaboration d'un PO dédié aux mesures FSE visant à une gestion anticipée des restructurations ne soit pas d'actualité et ne corresponde pas en tout cas aux systèmes de programmation en vigueur. Chaque PO déclinant les priorités définissant le type de mesures financées par le biais du FSE, c'est donc au niveau de ces priorités qu'il conviendra de vérifier la prise en compte des questions relatives à une gestion anticipée des restructurations. Or celle-ci dépend en grande partie des atouts que présente la politique régionale européenne pour une gestion anticipée efficace des restructurations dans l'Union européenne.

⁴⁵ Programme opérationnel national FSE 2007-2013 de la France, p. 6.

⁴⁶ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, p. 157-158.

II. Les atouts du fonds social européen pour une gestion anticipée efficace des restructurations

La première question que soulève la question de l'apport du FSE à une gestion politique anticipée des restructurations dans l'Union européenne consiste à se demander : pourquoi une telle question ? Pourquoi mobiliser le FSE à l'appui d'une telle stratégie ? Plusieurs raisons peuvent être invoquées avec tout d'abord, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, les résultats décevants de la méthode ouverte de coordination⁴⁷ et la recherche d'autres moyens d'impliquer les Etats membres dans une politique de gestion anticipée des restructurations. Ensuite peut également être soulignée la nécessité pour une gestion anticipée efficace des restructurations de développer une démarche fondée sur un véritable partenariat public/privé. Enfin doivent être également recherchés les moyens de collecter des informations et d'échanger les meilleures pratiques en ce qui concerne le traitement anticipé des questions de restructurations afin de pouvoir en faire profiter l'ensemble de l'Union européenne, celle-ci étant confrontée toute entière aux effets de la mondialisation. Or précisément, c'est ici que réside la plus-value⁴⁸ majeure du FSE non seulement quantitative, en tant que levier financier, mais surtout qualitative, en tant qu'outil de gouvernance. Convergence, partenariat et information,⁴⁹ voilà les maîtres mots et les atouts principaux du FSE pour une gestion anticipée efficace des restructurations dans l'Union européenne.

A. Convergence

Il est ici fait référence à la convergence de la politique régionale européenne et de la politique régionale nationale vers la prise en compte de l'objectif de gestion anticipée des restructurations.

Un telle convergence a d'abord été facilitée par l'abandon pour la programmation FSE 2007-2013 du ciblage territorial⁵⁰ au profit d'une approche thématique favorisant une interprétation plus large de la 'cohésion' recherchée, non seulement territoriale mais encore politique. Par le passé en effet, « *en l'absence d'une définition concrète, l'obligation du Traité selon laquelle*

⁴⁷ Cf à ce sujet, C. de La Porte, 'Good Governance via the OMC ? The cases of Employment and Social Inclusion', *European Journal of Legal Studies*, Vol. 1, n° 1, www.ejls.eu.

⁴⁸ J. Bachtler and S. Taylor, 'The Added Value of Structural Funds', *IQ-Net Special Paper*, 2003, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

⁴⁹ Sur la question, cf. la très bonne synthèse de J. Bachtler, F. Wishlade, D. Yuill, 'Regional policies after 2006: complementarity or conflict?', *European Policy Research Paper*, September 2003, N° 51, European Policy Research Centre, Glasgow, p. 29.

⁵⁰ Pratiqué antérieurement dans le cadre de l'objectif 2 concernant notamment les changements industriels.

les politiques nationales et communautaires devaient contribuer à la réalisation de la cohésion [avait été] interprétée d'une manière qui soulignait la coïncidence géographique du ciblage politique. Ceci [était] aux dépens de considérations relatives à la coordination politique appropriée et l'articulation de différents niveaux de responsabilités politiques »⁵¹.

Un autre facteur pouvant contribuer à expliquer la convergence des objectifs communautaires et nationaux et permettant ainsi l'enracinement local des politiques communautaires est la soumission de l'octroi des ressources FSE au principe d'additionnalité soit en pratique la technique du co-financement. Ainsi par exemple, dans leur rapport de 2007 intitulé '*The impact of European funding on mainstream Learning and Skills Council provision*', Gordon Kirk et Mick Fletcher observent que « *stakeholders* [les Learning and Skills Councils (LSC) locaux] *reported that the introduction of co-financing had led to a closer alignment between ESF and LSC priorities.* »⁵².

Ainsi l'enracinement dans les territoires se traduit notamment à travers les connexions réalisées entre politique de cohésion en matière économique et sociale communautaire et politique régionale en matière économique et sociale. Ceci est visible en Angleterre, par référence à la 'plus-value communautaire' que constitue le FSE, cette recherche de complémentarité ne consistant pas en une simple additionnalité économique mais en une intégration ou cohérence politique.

Un exemple de bonne pratique provient de l'Italie. En effet dans ce pays, la réorientation des fonds structurels vers la prise en compte des objectifs de Lisbonne et la réorganisation des instruments de la politique régionale (OSC + CRSN + PO) a été l'occasion « *pour consolider et compléter l'unification de la programmation des politiques régionales communautaire et nationale et pour réaliser un raccordement plus fort de celles-ci avec les politiques nationales ordinaires* » dans le cadre des lignes directrices pour l'élaboration du cadre de référence stratégique national pour la politique de cohésion 2007-2013 approuvées le 3 février 2005 par l'Etat, les régions et organes locaux⁵³. Ainsi, en Italie, il n'y aura plus deux programmations en matière de politique régionale, l'une nationale (*fondo per le aree sotto-utilizzate, intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro*) et l'autre européenne mais une seule, favorisant ainsi la cohérence, les synergies et la complémentarité entre politique italienne nationale et européenne. Ceci se traduit notamment par le fait que les

⁵¹ J. Bachtler, F. Wislade, D. Yuill, 'Regional policies after 2006: complementarity or conflict?', *op. cit.*, p. 43.

⁵² G. Kirk, M. Fletcher, 'The impact of European funding on mainstream Learning and Skills Council provision', Research report funded by Leading learning and skills – learning and skills development agency, 2007, p. 5.

⁵³ <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

programmations nationale et européenne sont de même durée : 7 ans, et se concentrent sur les mêmes priorités, définies dans le CRSN, commun. Ceci ne pourra que renforcer l'impact de la politique de gestion anticipée des restructurations, d'autant que comme analysé précédemment, les mesures participant d'une gestion anticipée des restructurations occupent une place de choix dans la programmation italienne.

La France quant à elle donne également l'exemple d'une convergence bien que moins poussée de la programmation des fonds européens et de la programmation de leur contrepartie nationale incarnée à titre principal par les contrats de projets Etats/Région (CPER), puisqu'est également opérée une harmonisation de la durée de la programmation : 2007-2013 et des calendriers d'élaboration CPER/PO, des concentrations thématiques : les CPER voyant leurs axes prioritaires réduits et calqués sur ceux des PO⁵⁴. Cependant les deux programmations, nationale et européenne, restent distinctes.

Par ailleurs et de façon plus large, la participation du FSE à l'élaboration d'une politique de gestion anticipée des restructurations pourrait engendrer un effet *spill-over*, d'autres fonds, nationaux, pouvant eux-mêmes être appelés à contribuer à la réalisation d'un tel objectif, devenu proprement national. Ainsi, le « *cadre de référence stratégique national peut également contenir, le cas échéant : a) la procédure de coordination entre la politique de cohésion de la communauté et les politiques nationales, sectorielles et régionales pertinentes de l'Etat membre concerné* » permettant la mobilisation de fonds nationaux à l'appui de la réalisation de l'objectif d'anticipation des restructurations.

A ce sujet, la cohérence entre action régionale de l'Union européenne et des Etats membres peut aussi être renforcée si la question de la gestion anticipée des restructurations constitue un objectif prioritaire dans l'agenda politique nationale. Un bon exemple en la matière est celui de la France, pays dans lequel a été créé en octobre 2003 la mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME) placée auprès du ministre chargé de l'emploi et ayant pour rôle « *d'animer et de coordonner les actions des ministères compétents en matière d'anticipation des mutations économiques, de veiller à la cohérence de la politique du gouvernement relativement aux mutations économiques, dans ses aspects économique, social et territorial, de coordonner les administrations centrales de l'Etat ; d'apporter son concours aux préfets des départements et régions concernés par ces situations* »⁵⁵. A même été mis en

⁵⁴ France, Cadre de référence stratégique national, p. 111.

⁵⁵ Article 2 du décret n° 2003-1000 du 20 octobre 2003.

place un outil de veille à long terme : l'observatoire régional des mutations économiques (ORME). A noter également en octobre 2005 la création du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires auprès du Premier ministre chargé à la fois de l'anticipation des mutations économiques et de la coordination et de la mise en œuvre des procédures européennes et des dispositifs contractuels associant l'Etat aux collectivités territoriales dans le champ de l'aménagement du territoire⁵⁶. C'est ainsi sans surprise que dans le PO national FSE français « Compétitivité régionale et emploi 2007-2013 » est énoncé que « *l'intervention européenne a pour principal objectif de soutenir les politiques publiques nationales, régionales et locales en matière d'emploi, de formation et d'insertion professionnelle pour renouer avec la croissance et l'emploi et permettre aux acteurs de s'adapter aux chocs économiques et aux processus de transformation sociale en cours* » le premier axe d'intervention défini étant : « *anticiper les mutations et y préparer tant les entreprises que les salariés* »⁵⁷.

En sens inverse, la gestion politique anticipée des restructurations peut être facilement éludée si elle ne correspond pas à un intérêt préexistant dans l'Etat membre considéré. Ainsi en Angleterre par exemple, le PO national soumis à la Commission le 5 mars 2007 ne fait pas état de la question de l'anticipation des restructurations ou des mutations économiques sauf à mentionner l'article 3.1.a du règlement FSE . Ceci peut-être dû au fait que l'Angleterre atteint déjà tous les objectifs en matière d'emploi fixés par la stratégie de Lisbonne⁵⁸ et qu'elle se fixe elle-même pour objectif un taux d'emploi de 80%⁵⁹. Les conséquences sociales négatives engendrées par les restructurations pourraient donc de prime abord ne pas être au centre de ses préoccupations. De plus, il est à noter que l'objectif FSE relatif à l'adaptabilité des travailleurs, dans le sens de l'amélioration de leurs compétences de bases⁶⁰ et la prise en

⁵⁶ Décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005 relatif à la création interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, JO 239 du 13 octobre 2005, p. 16242.

⁵⁷ Programme opérationnel national FSE 2007-2013 de la France, p. 4.

⁵⁸ ESF England 2007-2013 Operational Programme : Chapter 2 : Strategy, version: proposal submitted to the European Commission, 5 March 2007, pt 242, p. 104.

⁵⁹ ESF England 2007-2013 Operational Programme : Chapter 2 : Strategy, version: proposal submitted to the European Commission, 5 March 2007, pt 258, p. 110.

⁶⁰ Quant aux critiques relatives à une prise en compte insuffisante des besoins des employés ayant déjà des qualifications de base mais voulant les améliorer, critiques pouvant revêtir une certaine importance dans le contexte des restructurations d'entreprises, le Gouvernement a répondu que la concentration du programme opérationnel sur les besoins n'ayant pas ou peu de qualification s'expliquait par la réduction du montant des fonds FSE pour la période 2007-2013 : « The Government's Skills Strategy recognises that higher-level skills are essential for a world-class economy with high levels productivity. The UK must improve its skills performance at all levels. However, in view of the substantial reductions in ESF funding for England in 2007-2013, it believes that it is essential to focus ESF funding on those people most in need of help to enter, and make progress in, the labour market ». Consultation on the European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013. Government response to consultation, p. 6, http://www.esf.gov.uk/docs/government_response_to_esf_consultation.pdf . Pourtant, certaines évaluations

compte des besoins des employeurs (notamment dans les petites entreprises⁶¹) sont des priorités dûment prises en compte par le PO anglais⁶². Cependant et en sens inverse, on peut remarquer que l'assistance technique à la mise en place et à l'application du PO ne jouit que d'un seul paragraphe explicatif⁶³. De même, on peut également relever que dans sa phase de consultation afin d'élaborer le PO national, la « Local Government Association » représentant les autorités locales en Angleterre et au Pays de Galles et comptant parmi ses adhérents 500 conseils locaux représentant plus de 50 millions de personnes, avait formulé la suggestion suivante, non prise en compte : « *The draft OP should make reference to the impact of globalisation, manufacturing decline, and the shift towards the service sector on the English labour market. The recent closure of Rover in Longbridge, West Midlands, where almost 6,000 jobs were lost, and Vauxhall job cuts in Ellesmere Port (1,200 jobs lost initially), are a case in point where local communities have to deal with the impact of restructuring in employment. In this respect, linkages need to be further explored between ESF measures and those measures which could be funded by the EU globalisation adjustment fund.* »⁶⁴ Il semble donc ici que la gestion anticipée des restructurations est une question qui concerne bien l'Angleterre. Cependant, celle-ci a décidé de l'ignorer. A noter tout de même que cela ne présage pas de la présence ou non de la question de l'anticipation des restructurations dans les cadres FSE régionaux (*Regional ESF frameworks*), cependant le PO aurait pu jouer en la matière un effet catalyseur.

concernant aux situations régionales avaient mis l'accent sur cet aspect se référant par exemple à une étude de 2003 expliquant que le manque de productivité (*productivity gap*) du Royaume-Uni s'expliquait notamment par l'insuffisance des compétences des individus étant entendu que « *higher skill levels allow workers to generate new ideas and adapt to the changing economic environment.* », DTI Economics paper n°5 – DTI Strategy – The Analysis, November 2003, <http://www.dti.gov.uk/files/file14768.pdf>, p. 6, cf également, pp. 9 et 20.

⁶¹ Même s'il convient de relever que lors de la consultation relative au programme opérationnel national, de nombreuses contributions ont regretté la limite insérée concernant la taille des entreprises. Cf. Parmi d'autres, Jasbir Jhas, Local Government Association, European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013: consultation response form, p. 6, <http://www.esf.gov.uk/docs/69%20-%20Local%20Government%20Association.pdf>.

⁶² Cf. ESF England 2007-2013 Operational Programme: Chapter 2: Strategy, version: proposal submitted to the European Commission, 5 March 2007, tableaux récapitulatifs p. 104 *et seq.*; Chapter 3: Priorities, Priority Axis 2: Developing a skilled and adaptable workforce (Regional Competitiveness and Employment Objective), p. 146 *et seq.* et Priority Axis 5: Improving the skills of the local workforce (Convergence Objective), p. 155.

⁶³ Cf. ESF England 2007-2013 Operational Programme: Chapter 3: Priorities, Priority Axis 3: Technical assistance (Regional Competitiveness and Employment Objective), pt 415, p. 150 *et seq.* ainsi que Priority Axis 6: Technical assistance (Convergence Objective), pt 444, p. 160. Quant au financement accordé à ces priorités, cf. Chapter 5: Financial tables, p. 185.

⁶⁴ Jasbir Jhas, Local Government Association, European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013: consultation response form, p. 3, <http://www.esf.gov.uk/docs/69%20-%20Local%20Government%20Association.pdf>.

Par ailleurs, la convergence entre objectifs de politique régionale nationale et communautaire autour d'une gestion anticipée des restructurations est d'autant plus importante que certains pays considèrent que « *it is the aggregate « policy-mix » that should guide decisions over redistributive outcomes rather than a strict adherence to EU funding formulae under a single instrument* ». Cette position trouve son fondement dans deux facteurs principaux : « *the internal distribution of funding is largely a Member State responsibility (the Commission's allocations are only "indicative") and also because it has important competencies in policy areas within the remit of Cohesion policy. Moreover (...) the Structural Funds represent only one of the instruments within the overall architecture of central government investment activity in the regions.* »⁶⁵

En ce sens, il est possible de citer la réponse du Leicester County Council au nom de l'organisation Leicestershire Together, partenariat stratégique local pour le comté du Leicestershire ayant pour but d'améliorer la qualité de la vie pour les habitants du Leicestershire et d'améliorer la qualité et la coordination des services publics dans le Comté, au questionnaire posé par l'Angleterre lors de l'élaboration de son CRSN. A la question 2 : « Quelle est votre opinion sur la stratégie consistant à utiliser le programme FSE à l'appui des politiques et objectifs régionaux, nationaux et communautaires pertinents ?, le Leicester County Council a répondu : « La stratégie économique régionale des East Midlands pour 2006-2013 identifie les trois thèmes suivants : *augmenter la productivité, assurer la durabilité et parvenir à l'égalité* à l'appui de la vision selon laquelle d'ici 2020, les East Midlands seront une région florissante. La productivité est au cœur de cette stratégie, et augmenter le niveau des compétences des travailleurs et aider à créer plus de d'opportunités pour permettre à plus de personnes d'accéder à de meilleurs emplois, est l'une des priorités stratégiques. Clairement, toute stratégie FSE développée au sein de la région *doit s'inscrire dans le cadre dessiné par la stratégie économique régionale, boucher les lacunes concernant la productivité et les compétences dans la région* »⁶⁶.

Ainsi, la programmation FSE peut contribuer à l'élaboration d'une politique de gestion anticipée des restructurations de par les synergies qu'elle crée au niveau local tant sur le plan financier que politique. Cependant est nécessaire un minimum de convergence entre politique régionale nationale et communautaire autour de cet objectif.

⁶⁵ D. Yuill, C. Mendez, F. Wishlade, 'EU Cohesion policy 2007-13 & the implications for Spain: Who gets what, when and how?', *op. cit.*, pp. 27-28.

⁶⁶ <http://www.esf.gov.uk/docs/21%20-%20Leicestershire%20County%20Council%20for%20Leicestershire%20Together.pdf> .

B. Partenariat

L'hypothèse sous-tendant l'utilisation du FSE dans la gestion anticipée des restructurations est double : d'une part la base proprement locale de la politique de cohésion européenne, politique régionale, favorisant une appropriation endogène nationale de l'objectif d'anticipation des restructurations et donc sa réalisation concrète, d'autre part, au fondement de cette base locale, l'importance du partenariat dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique régionale européenne incarnée par le FSE, considéré comme l'un des éléments clefs d'une gestion efficace des restructurations permettant de « *concilier protection du salarié et adaptation de l'entreprise* »⁶⁷.

Ainsi le partenariat ici recherché consiste en un partenariat se jouant entre différents acteurs publics et privés, européens, nationaux et locaux,⁶⁸ favorisant une information et une consultation réciproques ainsi qu'une négociation collective dans un esprit de responsabilité partagée, indispensable à une gestion anticipée efficace des restructurations d'entreprises⁶⁹.

De prime abord, le FSE semble constituer l'outil de gouvernance idéal permettant de placer le principe du partenariat à la base de la gestion anticipée des restructurations. Ainsi on peut lire dans la décision du Conseil relative aux OSC 2007-2013 que « [I]une des caractéristiques de la politique de cohésion – qui la distingue des politiques sectorielles – est sa capacité à s'adapter aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des territoires en fonction des problèmes ou des opportunités résultant de leur situation géographique »⁷⁰. Cependant, il convient d'être prudent face à une telle affirmation à un double titre.

Premièrement, comme le rappelle un rapport élaboré pour le Commissariat Général au Plan français de 2005, « *la pertinence de l'espace de négociation collective et du dialogue social dépend moins de l'objet de ce dialogue, ni du fait que a priori il existerait une forme*

⁶⁷ B. Reynes, C. Vicens, 'Cadre institutionnel des restructurations en France : une nouvelle configuration dans l'espace européen', Revue de l'IRES n° 47, 2005/1, p. 287.

⁶⁸ Le règlement fonds structurels précité précise en son article 11 que le partenariat en question vise « *les autorités et les organismes tels que : a) les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes ; b) les partenaires économiques et sociaux ; c) tout autre organisme approprié représentant la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes* ».

⁶⁹ On retrouve déjà la préoccupation communautaire d'organisation de procédures d'information et de consultation dans la directive de 1975 en cas de licenciement collectif et dans celle de 1977 en cas de transfert d'entreprise mais également dans la directive de 1994 relative aux comités d'entreprise européens, de la directive de 2001 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs, et de la directive de 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne.

⁷⁰ Conseil, Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), *op. cit.*, p. 28.

d'adéquation entre l'objet et l'espace dans lequel il est traité, que de la capacité des acteurs collectifs à se structurer dans cet espace et à y engager une action collective. »⁷¹. Ce constat de prime abord surprenant souligne le véritable défi auquel est confronté le FSE afin de constituer un outil performant de gestion politique anticipée des restructurations en Europe : participer au renforcement du « *lien social* » en matière de gestion des restructurations en tant que « *lien de parole* »⁷².

Deuxièmement, il convient de remarquer que l'espace réservé à un véritable partenariat a été quelque peu rétréci dans le cadre de la programmation 2007-2013. Ainsi, si le règlement FSE 2006 réitère dans son considérant 14⁷³ notamment⁷⁴ l'importance du partenariat pour une bonne gouvernance FSE, le règlement 2006 portant plus généralement sur les fonds structurels en son article 11 laisse aux Etats membres le choix d'organiser ou non un partenariat⁷⁵ et réduit les phases au cours desquels le partenariat peut intervenir : « *l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels* ». Est donc dorénavant omise la phase de financement, auparavant incluse dans le cadre du règlement fonds structurels 1999.

Ces remarques préliminaires formulées, il convient de se pencher sur les potentialités concrètes de partenariat qu'offre le FSE dans le cadre d'une gestion anticipée efficace des restructurations.

Tout d'abord, en ce qui concerne le réseau des partenariats à la disposition de la politique FSE, celui-ci semble plutôt étoffé.

⁷¹ A. Jobert, E. Béthoux, F. Guarriello, E. Heidling, L. Machu, A. Mias, IDHE, 'Les nouveaux cadres du dialogue social : l'espace européen et les territoires', Rapport final pour le Commissariat Général du Plan, Septembre 2005, p. 5.

⁷² A. Supiot, 'Vers un ordre social international ? Observations liminaires sur les « nouvelles régulations » du travail, de l'emploi et de la protection sociale', Conférence sur l'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale, Annecy, 18-19 janvier 2001, cité in A. Jobert *et alii*, *op. cit.*, p. 7.

⁷³ Cf. Règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999 : « *Une mise en œuvre efficace et adéquate des actions soutenues par le FSE dépend de la bonne gouvernance et du partenariat entre tous les acteurs territoriaux et socio-économiques concernés, et en particulier les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes, notamment aux niveaux national, régional et local. Les partenaires sociaux ont un rôle de premier plan à jouer dans le cadre du vaste partenariat pour le changement et il est indispensable qu'ils soient déterminés à renforcer la cohésion économique et sociale en améliorant l'emploi et les possibilités d'emploi* ».

⁷⁴ Cf. également article 5 du règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999, 'Bonne gouvernance et partenariat'.

⁷⁵ Cf. Article 11 du règlement fonds structurels précité : « *Chaque Etat membre organise, au besoin (...) un partenariat* » [C'est nous qui soulignons]. De même, « *Les Etats membres associent, au besoin, chacun des partenaires concernés (...) aux différentes étapes de la programmation* ». [C'est nous qui soulignons]. Ce choix n'était pas laissé aux Etats membres dans l'article 8 de l'ancien règlement fonds structurels n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999.

On peut noter en France l'existence de Schémas régionaux de développement économique (SRDE) et de Plans de développement de la formation professionnelle (PRDF)⁷⁶ ayant permis dans les régions « *d'une part l'approfondissement partenarial des enjeux des relations économie-emploi-formation en région et d'autre part, l'instauration d'un cadre et de relations de travail entre les acteurs régionaux, sur lesquels s'appuyer pour renforcer l'efficacité de certaines interventions proposées dans le présent Programme opérationnel* »⁷⁷.

De même, on peut citer en Angleterre l'existence de *Local Area Agreements* “*a three-year agreement, based on local Sustainable Communities Strategies, which sets out the priorities for a local area. It is agreed between Central Government and a local area, represented by the lead local authority and other key partners through Local Strategic Partnerships*”. Or, parmi ces accords, “*many identify reducing worklessness and poverty and improving skills among their key priorities. It is therefore likely that in many local areas, the objectives of the Operational Programme will complement relevant labour market priorities identified in Local Area Agreements.*”⁷⁸. Dans le même sens, on peut citer le “*Learning and Skills Council*”, “*unitary body with 47 local arms known as local Learning and Skills Councils*”. De plus la capacité régionale de ce Conseil devrait être renforcée avec la création de neuf centres régionaux⁷⁹. Il existe également un réseau utilisable pour la propagation des actions FSE, le *Business Link*⁸⁰, « *primary means by which businesses access public support* »⁸¹.

Il existe également des structures originales mises en place localement qui pourraient grandement aider la sensibilisation à l'importance d'anticiper les restructurations d'entreprises afin d'en minimiser les conséquences sociales. Par exemple le “*Local Management Group model in the East England*” qui semble avoir permis des réalisations positives et qui regroupe “*key local stakeholders who are able to provide advice, guidance and support to ESF applicants but are also able to promote the programme locally and to signpost potential applicants to a range of funding opportunities. This model could be used to ensure*

⁷⁶ Cf. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁷⁷ Programme opérationnel national FSE 2007-2013 de la France, p. 21.

⁷⁸ ESF England 2007-2013 Operational Programme : Chapter 2 : Strategy, version: proposal submitted to the European Commission, 5 March 2007, pts 284-285, p. 116.

⁷⁹ ESF England 2007-2013 Operational Programme : Chapter 2 : Strategy, version: proposal submitted to the European Commission, 5 March 2007, pt 296, p. 119.

⁸⁰ <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/home?domain=www.businesslink.gov.uk&target=http://www.businesslink.gov.uk/>.

⁸¹ ESF England 2007-2013 Operational Programme : Chapter 2 : Strategy, version: proposal submitted to the European Commission, 5 March 2007, pt 343, p. 129.

*complementarity between the different European and national or regional funding programmes.*⁸²

Il semble donc que les niveaux régional et local recèlent une multitude de réseaux de partenariat pouvant utilement être mobilisés en vue d'une gestion anticipée efficace des restructurations. Cependant, la question qui se pose est la suivante : la consultation est-elle toujours bien organisée et est-elle toujours prise en compte de manière adéquate par les autorités publiques ?

On peut tout d'abord relever le cas de la France par exemple dans lequel le partenariat semble plutôt prendre pour le moment et sur le plan concret une acception restrictive, l'espace ou plutôt le temps nécessaire à l'organisation d'un véritable dialogue autour de l'élaboration de ces instruments semblant faire défaut. On peut noter la mention plutôt lapidaire du CRSN français évoquant le fait que « *concernant la démarche partenariale, les acteurs locaux et régionaux ont parfois regretté que l'agenda très contraint pour l'élaboration du CRSN ne laisse pas davantage de temps pour organiser les concertations* ». De même en ce qui concerne l'élaboration du PO national, l'évaluateur (Cabinet Amnyos) souligne « l'association réelle mais inégale selon les régions des partenaires à la négociation régionale ». Dans le même sens, Didier Cardon, représentant l'Association des Régions de France (ARF) « déplore l'inégalité de négociation régionale, regrette les mauvaises conditions de négociation, délais non respectés, négociation parfois précipitée... ». Christian Riquelmen, représentant l'Association des Départements de France (ADF), « exprime la « grande désillusion de l'année 2006 » car considère que les départements qui jouent un rôle essentiel sur l'emploi, l'insertion, ont l'impression d'avoir été marginalisés dans le cadre de la négociation », « négociation insuffisante », « faible voire inexistante ». Quant au secteur privé, le représentant du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (CNAIE), Jacques Dughera, « rappelle la place inexistante du secteur associatif dans la négociation »⁸³.

Il est possible de se demander si cela ne ferait pas partie d'un phénomène plus général de manque de dialogue social en ce domaine si l'on considère que le vocable « contraint » apparaît également quant au processus d'élaboration des CPER, faisant le plus souvent office

⁸² Lesley Rayner, East of England Regional Assembly on behalf of the East of England Partnership, European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013: consultation response form, p. 7.

⁸³ Cf. Comité de concertation FSE 2007-2013 – Objectif Compétitivité Régionale et Emploi – Volet Emploi, 5 décembre 2006, http://www.ville-emploi.asso.fr/uploads/FSE_2007_2013_COMITE_DE_CONCERTATIO_FSE_5_dec_06_compte_rendu.pdf.

de contreparties nationales nécessaires au financement des mesures inscrites dans les fonds européens⁸⁴. Par ailleurs, il est possible de souligner un certain manque de transparence dans la phase d'évaluation ex-ante du PO national FSE puisque le site internet français dédié au FSE soumet à un mot de passe l'accès aux travaux de concertation 2007-2013.

Au contraire, on peut saluer le processus de consultation organisé par l'Angleterre permettant à toute personne ou organisation intéressée de répondre à un questionnaire relatif au projet de PO national FSE, la plupart des contributions étant accessibles sur le site internet du programme FSE britannique⁸⁵, la question restant bien sûr dans quelle mesure le gouvernement britannique a pris les résultats de ces consultations en compte dans le processus d'élaboration du PO FSE, national.

De même, en Belgique, on peut relever la prise en compte des stratégies régionales dans l'élaboration du CRSN, mais aussi du PRN, assurant ainsi cohérence entre toutes les politiques concernées à tous les niveaux et ancrage territorial. On peut ici citer les exemples suivants :

« La Région de Bruxelles Capitale s'est appuyée sur le Contrat pour l'économie et l'emploi et le Plan Régional de Développement. La Région Flamande s'est appuyée sur son programme de réforme 2005-2008 et le plan d'actions socio-économique pour le futur « La Flandre bouge ! Un nouvel élan socio-économique pour la Flandre ». La Région Wallonne s'est appuyée sur le plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon, les plans stratégiques transversaux ainsi que le contrat d'avenir pour la Wallonie. La Communauté germanophone s'est basée sur le Pacte Communautaire pour la Formation et l'Emploi conclu entre le Gouvernement et les Partenaires sociaux et une liste spécifique de mesures gouvernementales. L'Etat Fédéral s'est, lui, appuyé sur la Déclaration du Gouvernement fédéral en matière d'emploi et d'inclusion sociale, sur la Conférence pour l'emploi (2003) et

⁸⁴ Il est ici possible de citer à titre d'illustration, l'allocation du Préfet de la région Haute-Garonne à l'occasion de la signature du CPER 2007-2013 à l'Hôtel de Région le jeudi 8 mars 2007 au cours de laquelle ledit Préfet évoque « les délais d'élaboration de ce contrat qui ont été jugés parfois contraints » (http://www.haute-garonne.pref.gouv.fr/automne_modules_files/standard/public/p232_b7d18ac4815769d9e7eed045cfa8dddb20070316_Pujazon_Allocation_du_08_03_07_a_l_occasion_de_la_signature_du_CPER_2007_-_2013.pdf) ou encore le Rapport n° CR 31-07 pour le Conseil régional de février 2007, 'contrat de projets Etat / région – 2007-2013', présenté par Jean-Paul Huchon, Président du conseil régional d'Ile-de-France soulignant : « le calendrier et la méthode imposés par le gouvernement lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006 laissaient augurer d'un **exercice fortement contraint. Les exécutifs régionaux ont d'ailleurs unanimement interpellé le gouvernement** sur le caractère préoccupant de ce calendrier qui rendait en particulier très difficile une évaluation sérieuse du précédent CPER et une concertation approfondie avec les territoires au premier rang desquels les départements » [emphasis dans le texte original].

⁸⁵ http://www.esf.gov.uk/05_2007-2013/List_Subfolders.asp.

ses compléments dont le Contrat de solidarité entre les générations, ainsi que le Plan Inclusion sociale (PANis). »⁸⁶.

Enfin, il est intéressant de noter que l'Italie, sous l'égide du *Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo*, a organisé une série de séminaires thématiques de réflexion⁸⁷ en vue de la préparation du CRSN ayant pour but de présenter l'état du débat et de la discussion sur certains thèmes spécifiques comme : « *la connaissance pour le développement : le rôle de l'école et des processus d'apprentissage dans les politiques de développement* », « *la recherche et l'innovation pour la compétitivité des territoires : comment orienter la politique de développement* », « *le travail et les compétences des personnes : les défis pour le développement des territoires et la réduction des disparités* ». Ces séminaires adressent des points spécifiques à propos desquels on dénote une convergence significative d'intérêts et regroupent des associations, des chercheurs, des professeurs, des entrepreneurs, des représentants de différents ministères italiens. Ceci est un exemple de bonne pratique qui pourrait peut-être être repris lors de l'élaboration des prochains CRSN en incluant un thème relatif à la contribution des fonds à la gestion politique anticipée des restructurations.

Ainsi en matière de consultation, le bilan semble mitigé et il existe encore une marge de progrès à accomplir pour certains pays. La culture de dialogue social n'est peut-être pas une tradition dans tous les pays de l'Union européenne et doit encore s'enraciner plus profondément à tous les niveaux : national, régional et local. Cependant il existe un fort potentiel pour l'instauration et l'approfondissement de réseaux de partenariat pouvant contribuer à une gestion anticipée efficace des restructurations. Mais qu'en est-il de la prise en compte de la consultation dans la prise de décision en matière de programmation et de mise en œuvre du FSE ? Comme il a déjà été analysé dans le cas de l'Angleterre, les revendications des organisations partenaires ne sont pas toujours prises en considération et cela peut aller dans le sens d'une non prise en compte de l'objectif d'anticipation des restructurations dans la programmation FSE ou bien peut-être d'une efficacité moindre de la politique régionale. Ainsi toujours en Angleterre a été soulevée la question de savoir si au niveau régional les fonds FSE devaient être gérés par les Regional Skills Partnerships (RSPs), « *which have been established to address skills and employment priorities within each region* » ou par les

⁸⁶ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 15.

⁸⁷ Cf. http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_seminari.asp.

comités régionaux qui en avaient la responsabilité par le passé. En effet, le programme opérationnel a tranché en faveur des RSPs alors que certaines contributions lors de la phase de consultation engagée en vue de l'élaboration du programme opérationnel nourrissaient des inquiétudes quant à la pertinence d'un tel choix⁸⁸.

Par ailleurs, le dialogue social dans le cadre de la politique régionale peut ou pourrait aller plus loin qu'une simple information-consultation. Il peut ou pourrait être conçu comme un élément essentiel de la gouvernance locale entraînant des négociations à toutes les phases de la politique régionale et pouvant ainsi permettre une gestion anticipée efficace des restructurations. L'exemple de l'Italie est ici l'un des plus topiques en la matière. Le partenariat socio-économique est mis en avant tant à travers les priorités 1, 7 et 10, visant à donner les moyens aux représentants de différents intérêts de devenir de véritables partenaires sociaux. L'un des objectifs recherchés est alors de « *soutenir l'affermissement d'un partenariat socio-économique compétent en mesure de participer tant à la phase de définition des projets territoriaux qu'à la phase de réalisation, de gestion et d'évaluation en cours de mise en œuvre et ex-post, garantissant aux projets eux-mêmes la contribution informationnelle et d'expérience provenant des sujets les plus vitaux présents sur le territoires et la mobilisation effective des représentations des intérêts* ». L'Italie s'engage en outre à renforcer encore son dispositif de partenariat à toutes les phases de la politique régionale en prévoyant notamment la rédaction de protocoles d'accord avec toutes les organisations qui souhaitent représenter certains intérêts dans le cadre de la politique régionale, l'explicitation détaillée par les administrations des modalités spécifiques d'organisation du dialogue avec les partenaires sociaux, la création d'un agenda du partenariat, le recours à la méthode du questionnaire et l'audition de témoins privilégiés, la

⁸⁸ Lesley Rayner, East of England Regional Assembly on behalf of the East of England Partnership, European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013: consultation response form, p. 9 <http://www.esf.gov.uk/docs/26%20-%20East%20of%20England%20Regional%20Assembly%20for%20East%20of%20England%20Partnership.pdf> ; Donald M Dempsey OBE, European Structural Funds Voluntary Organisations Northern (ESFVON), European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013: consultation response form, p. 7, [http://www.esf.gov.uk/docs/103%20-%20ESF%20Voluntary%20Organisations%20Northern%20\(ESFVON\).pdf](http://www.esf.gov.uk/docs/103%20-%20ESF%20Voluntary%20Organisations%20Northern%20(ESFVON).pdf) ; Julie Hurst, Leicester County Council on behalf of Leicester Together, European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013: consultation response form, p. 7, <http://www.esf.gov.uk/docs/21%20-%20Leicestershire%20County%20Council%20for%20Leicestershire%20Together.pdf> ; David Moorcroft, The Mersey Partnership, European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013: consultation response form, p. 3 et 7, <http://www.esf.gov.uk/docs/115%20-%20The%20Mersey%20Partnership.pdf> ; Jasbir Jhas, Local Government Association, European Social Fund in England and Gibraltar 2007-2013: consultation response form, p. 3-4, 7-8, <http://www.esf.gov.uk/docs/69%20-%20Local%20Government%20Association.pdf>.

création d'instances de dialogue spécifiques : forum du partenariat, comités de surveillance, tables de confrontation thématique et/ou sectorielle, tables de concertation locale, la mise à disposition des partenaires sociaux d'une information de qualité relativement à la programmation et à la mise en œuvre de la politique régionale, un moment politique fort représenté par une session annuelle relative à la politique de cohésion convoquée au niveau national et régional⁸⁹.

Enfin, dans le cadre du partenariat régional, doit être souligné le rôle potentiel et fondamental de médiateur des autorités régionales ou locales. La France a par exemple prévu pour la période 2007-2013 une mise en œuvre largement déconcentrée du FSE par le Préfet de région, chargé du pilotage du PO national en tant qu'autorité de gestion déléguée⁹⁰. On peut ainsi augurer que la capacité à susciter le dialogue social autour de l'utilisation des fonds structurels et de la gestion anticipée des fonds structurels dépendra en partie de la personnalité des Préfets concernés. On peut citer cependant un cas encourageant : celui du rôle exemplaire d'une autorité déconcentrée : le directeur de la DDTEFP (Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle qui a mis en place une structure de dialogue originale dans le département des Pyrénées-Atlantiques regroupant des organisations patronales et syndicales de trois branches d'activités : bâtiment, métallurgie, hôtellerie-restauration afin de programmer et piloter un certain nombre d'actions dans le domaine du travail et de l'emploi. Ceci est un exemple de réussite démontrant que de la décentralisation n'est pas forcément la solution que, en l'occurrence, les autorités déconcentrées peuvent concourir à l'émergence de « *nouvelles formes de régulation territoriale* »⁹¹. De même, dans un autre cas de restructuration concernant 830 postes dans le secteur du cuir en 2001, l'intervention du Préfet avait été elle-même sollicitée par les salariés afin d'organiser un dialogue entre la direction et les salariés⁹². On peut ici citer le constat du rapport de « *fondamentalement, il n'existe pas, sur le plan institutionnel, de dispositif local spécifique dédié au traitement des dossiers de restructuration et la coordination des différents acteurs*

⁸⁹ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, p. 186.

⁹⁰ L'autorité de gestion du Programme opérationnel est le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (Délégation à l'emploi et à la formation professionnelle).

⁹¹ A. Jobert, E. Béthoux, F. Guarriello, E. Heidling, L. Machu, A. Mias, IDHE, 'Les nouveaux cadres du dialogue social : l'espace européen et les territoires', Rapport final pour le Commissariat Général du Plan, Septembre 2005, p. 79 *et seq.*

⁹² R. Beaujolin-Bellet, C. Cornolti, J.-Y. Kerbouc'h, A. Kuhn, Y. Moulin, 'Anticipation et accompagnement des restructurations d'entreprises : dispositifs, pratiques, évaluation', Documents d'études, DARES, n° 119, Octobre 2006, p. 26.

locaux semble marquée de cloisonnements. Néanmoins, au fil des années de restructurations, des pratiques innovantes et des dispositifs spécifiques tels que le contrat de site dans B ou le plan de revitalisation de A ont été initiés, sous le pilotage du Préfet. En ce sens, il apparaît à la fois des formes d'apprentissage collectif local de la gestion des « restructurations lourdes » (dans le sens d'un impact important sur l'emploi), et une dépendance de leur émergence aux individus en place. Toutefois la question de la capitalisation de ces apprentissages demeure en suspens du fait de l'absence de procédures administratives dédiées aux restructurations et de la forte mobilité professionnelle des fonctionnaires de l'administration, en particulier des hauts-fonctionnaires de l'administration préfectorale »⁹³.

Cependant, le pilotage de la gestion des fonds structurels par le Préfet de région dans le cas français semble plutôt le signe d'une avancée positive dans la voie vers une gestion efficace de l'anticipation des restructurations, le Préfet ayant alors pour rôle de contribuer à la facilitation du dialogue social, la mobilisation de moyens financiers et la constitution de cellules de reclassement si nécessaire. Cela semble une évolution d'autant plus positive que le Préfet de région est le co-président du comité de pilotage de l'observatoire régional des mutations économiques composé d'une soixantaine de membres dont le président du conseil régional, des membres des conseils généraux, des communautés d'agglomération, des responsables économiques et consulaires, ainsi que des partenaires sociaux.

Ainsi la question du partenariat comme atout du FSE en tant que modèle de gouvernance efficace concourant à une gestion anticipée réussie des restructurations est une question complexe et à multiples facettes. Cependant, bien que des progrès soient encore possibles, le FSE semble être sur ce plan riche en promesses.

C. Information

Est ici envisagée la collecte des informations sur l'apport du FSE à la gestion anticipée des restructurations et la dissémination des bonnes pratiques.

Une première mesure consisterait à favoriser l'élaboration de PO FSE régionaux à l'instar du modèle appliqué en ce qui concerne le FEDER ou tout du moins la systématisation du recours à un volet régional dans le PO FSE national. En effet, les PO régionaux, si élaborés avec détail, constituent une source d'information et une photographie beaucoup plus précise de la

⁹³ R. Beaujolin-Bellet, *op.cit.*, p. 26.

situation économique et de la contribution du FSE à une gestion politique anticipée des restructurations que des PO nationaux. Ils permettent d'aller au-delà d'une image parfois lisse mais toujours faussée d'une évaluation simplement nationale. Or une anticipation efficace des restructurations d'entreprises repose sur la connaissance des réalités locales précises.

De plus, s'il semble bienvenu de laisser aux Etats membres le choix d'établir des PO sectoriels et/ou selon l'objectif concerné (compétitivité régionale et emploi/convergence), il serait possible de renforcer l'intérêt des PO relativement à la collecte d'informations sur la gestion des restructurations en conseillant aux Etats membres dans leur présentation de leur situation socio-économique de dédier une section aux restructurations d'entreprises et aux actions menées afin de prévenir et de gérer au mieux celles-ci. Cela pourrait être fait à l'instar de ce qui a été fait par la région Bruxelles-Capitale dans son PO relativement à l'innovation⁹⁴.

En tout état de cause, les PO constituent des sources d'informations précieuses quant à la situation économique et sociale des Etats membres. Il pourrait ainsi être utile que les PO soient transmis par la Commission lorsqu'elle les reçoit à l'observatoire des restructurations : le *European Restructuring Monitor* (ERM) pour analyse. Ainsi et de surcroît, pourrait être organisée une évaluation de la qualité et des informations contenues dans ces PO pouvant donner lieu à des recommandations par la Commission dans le cadre de son rapport annuel relatif aux PNR puisque la contribution des fonds structurels aux objectifs de la stratégie de Lisbonne constituent désormais une part, même congrue, desdits PNR.

Il convient également de préciser que la transmission envisagée concernerait non seulement les PO FSE mais encore les PO FEDER, puisque si les PO FSE sont parfois nationaux, et/ ou moins détaillés, les PO FEDER quant à eux sont le plus souvent régionaux et donc plus circonstanciés.

Un inventaire des organismes nationaux et locaux possédant de telles informations pourrait aussi être élaboré afin que ceux-ci puissent être contactés par l'ERM. On peut ici citer l'exemple des *Business Link* anglais précédemment évoqués, mais aussi la liste, dans la partie du CRSN belge dédiée à l'analyse des disparités, des retards et du potentiel de développement de la région de Bruxelles-Capitale, des « *outils permettant d'accompagner le projet d'entreprise tout au long de son cycle de vie* » comprenant des « *structures régionales de soutien au financement des projets d'entreprises* », des « *structures régionales publique et*

⁹⁴ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 253.

privées d'accompagnement et de services aux entreprises » et des « *structures publiques locales d'accompagnement et de services aux entreprises* »⁹⁵ certains d'entre eux (notamment les centres d'entreprises, les guichets d'économie locale, certains instruments financiers tels le fonds d'amorçage et les microcrédits de la Société Régionale d'Investissement de Bruxelles) ayant d'ailleurs été mis en place grâce au soutien des fonds structurels entre 1996 et 2006.

Enfin le rapport de l'ERM relativement à l'apport des fonds structurels à une gestion anticipée des restructurations pourrait contenir une partie répertoriant les bonnes pratiques. Celle-ci pourrait alors être communiquée à la Commission et envoyée par cette dernière aux organes chargés de la gestion des fonds structurels et notamment du FSE. Cette mesure pourrait les sensibiliser à l'importance de leur participation à une politique européenne de gestion anticipée des restructurations et pourrait contribuer à disséminer les bonnes pratiques.

Ainsi, nous espérons avoir démontré dans cette étude l'impact positif que pourrait avoir la nouvelle programmation FSE 2007-2013 sur une gestion anticipée des restructurations dans l'Union européenne. Le rôle du FSE en matière d'anticipation, de prévention et de gestion des restructurations s'inscrivant sur le moyen et long terme pourrait peut-être dans le futur être secondé et aidé sur le court terme par l'intervention du nouveau fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). La complémentarité est d'autant plus patente que certains Etats tels que la Belgique⁹⁶ et la Grande-Bretagne⁹⁷ ont d'ores et déjà affirmé leur intention de ne pas prévoir au titre de la programmation des fonds structurels de réserve pour imprévus en cas de crises locales ou sectorielles telles que par exemple des restructurations d'entreprises. Cependant plusieurs éléments restent à préciser dans la pratique.

Ainsi premièrement le règlement FEM 2006 dispose que « *l'aide du FEM complète les actions menées par les États membres sur les plans national, régional et local, y compris celles cofinancées par les Fonds structurels* »⁹⁸ cependant est également affirmé que « *les États membres veillent à ce que les actions spécifiques bénéficiant d'une contribution du FEM ne reçoivent pas également une aide d'autres instruments financiers communautaires* »⁹⁹. Les fonds structurels et notamment le FSE sont-ils compris au titre des instruments financiers

⁹⁵ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, pp. 50-51.

⁹⁶ Cadre de référence stratégique national de la Belgique, février 2007, p. 22.

⁹⁷ United Kingdom National Strategic Reference Framework, 23 octobre 2006, p. 99.

⁹⁸ Cf. Article 6.1. du règlement (CE) n° 1927 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, J.O. n° L406 du 30 décembre 2006, pp. 1-6.

⁹⁹ Cf. Article 6.5. du règlement FEM précité.

communautaires suscités ? Si oui, quelle est la conciliation du point de vue temporelle de ces deux dispositions ?

Deuxièmement, « *le FEM fournit une contribution financière lorsque des modifications majeures de la structure du commerce mondial conduisent à une perturbation économique grave, notamment une hausse substantielle des importations dans l'Union européenne, ou un recul rapide de la part de marché de l'Union européenne dans un secteur donné ou une délocalisation vers des pays tiers* »¹⁰⁰, cela signifie-t-il l'exclusion des délocalisations vers d'autres Etats membres de l'Union européenne ou ne s'agit-il ici que d'une liste indicative comme pourrait le laisser penser l'insertion de l'adverbe 'notamment' ? De plus, « *l'assistance fournie par le FEM apporte solidarité et soutien aux travailleurs individuels licenciés en raison des modifications de la structure du commerce mondial. Le FEM ne finance pas la restructuration d'entreprises ou de secteurs* »¹⁰¹. Doit-on ici comprendre qu'une distinction stricte est réalisée entre restructuration d'entreprises ou de secteurs et délocalisations ? Comment celle-ci s'articule-t-elle ? On voit ici que de nombreuses questions restent encore sans réponse et que la pratique devra se charger d'élucider. Cependant, ceci démontre encore une fois que les fonds européens peuvent servir de levier financier dans une politique de lutte contre les effets potentiellement négatifs de la mondialisation et ont en ce sens, encore de beaux jours devant eux.

¹⁰⁰ Cf. Article 2 du règlement FEM précité.

¹⁰¹ Cf. Article 6.3. du règlement FEM précité.