

Le 14 mars 2001

NAISSANCE DE LA STRATEGIE COORDONNEE POUR L'EMPLOI LOCAL

La Commission vient de publier une Communication qui fixe les orientations des actions innovatrices pour le Fonds social européen (FSE) pour 2000-2006. Ce texte, qui s'appuie sur les résultats d'une large consultation ouverte en avril dernier par une autre Communication « Agir au niveau local pour l'emploi », retient comme l'un de ses deux thèmes prioritaires pour 2001 et 2002 l'appui aux stratégies locales pour l'emploi. Cette décision marque l'aboutissement d'un long cheminement amorcé par le FSE depuis 1994, en direction des emplois d'initiative locale. Par ailleurs, elle entérine l'adjonction d'une nouvelle dimension - locale - à la stratégie européenne pour l'emploi.

En comparaison des autres politiques concernées par la méthode ouverte de coordination, notamment les politiques d'emploi, budgétaires et monétaires, ce domaine présente deux particularités. La première tient à l'intervention concomitante des fonds structurels pour appuyer ce processus. La seconde concerne les acteurs publics participant à la mise en œuvre : l'accord des gouvernements nationaux ne vaut rien sans l'engagement des collectivités locales dont l'étendue des compétences varie substantiellement d'un pays à l'autre. Ainsi les deux communications ouvrent la voie à une méthode de coopération nouvelle qui va au-delà des seules négociations intergouvernementales en s'aventurant dans l'organisation interne des Etats membres.

1 - L'approche des institutions européennes : Du Livre blanc de 1993 à la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi de 2000

L'intérêt des institutions européennes pour le développement local remonte au début des années 80, «*Suite à une communication de la Commission au Conseil et compte tenu de l'intérêt manifesté par de nombreux Etats membres, le Conseil a adopté le 7 juin 1984 une résolution sur la contribution des initiatives locales d'emploi à la lutte contre le chômage*»¹. Mais c'est à partir de 1994 et de 1995 que la politique en faveur des emplois d'initiative locale acquiert plus de visibilité. Dans le prolongement d'une conférence organisée sous présidence française et de la publication du rapport «*Les initiatives locales de développement et d'emploi, une enquête dans l'Union européenne*»² en mars 1995, la Commission décide de préparer une Communication «*Une stratégie européenne en faveur des initiatives locales de développement et d'emploi*»³ qui sera adoptée en juin 1995. Dans ce texte, la Commission analyse les principaux obstacles structurels rencontrés par les initiatives locales et formule des recommandations en direction des Etats membres «*Les initiatives locales de développement et d'emploi ... ont été retenues, dans le cadre de la stratégie définie par le Conseil européen d'Essen, comme un moyen d'enrichir quantitativement et qualitativement le contenu de la croissance en emplois. Elles doivent trouver une place importante dans les programmes pluriannuels d'emploi à établir par chaque Etat membre. Sur la base des orientations nationales en matière d'initiatives locales de développement et d'emploi qui seront exprimées par les programmes nationaux pluriannuels, le dispositif communautaire devra être complété et approfondi. Ainsi s'engagera, dans l'esprit qui était déjà celui du programme d'action sociale de l'Union européenne, un processus de coopération interactive entre l'Union et les Etats membres.*»

¹ « Inventaire des actions communautaires en faveur du développement local et de l'emploi » SEC 94-2199 de la Commission

² Rapport SEC 95-564 de la Commission

³ COM (95) 273 du 13/6/95

L'impulsion donnée par la Commission a été relayée de manière régulière par le Conseil au cours des 5 dernières années (Annexe). Ainsi, dès le sommet de Corfou en juin 1994, les gouvernements portugais, irlandais et danois ont poussé le Conseil à demander à la Commission d'effectuer un inventaire des actions communautaires en faveur du développement local et de formuler des propositions pour accroître la cohérence et l'efficacité de ces actions. Au Conseil d'Essen de décembre 1994, un dispositif d'encadrement et de coordination des politiques d'emploi nationales a été instauré et les nouveaux gisements d'emploi ont trouvé leur place dans la rubrique consacrée à l'augmentation de l'intensité en emploi de la croissance. Au Sommet de Madrid de 1995, l'encouragement aux initiatives locales d'emploi figurait parmi les 8 domaines prioritaires pour les plans nationaux pluriannuels d'emploi. Le Conseil de Florence de juin 1996 a lancé les Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi et celui de Dublin fin 1996 a entériné leur démarrage. Le Conseil extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 a institutionnalisé en quelque sorte dans les « Lignes directrices pour l'emploi pour 1998 » la politique d'encouragement aux emplois d'initiative locale dans le « deuxième pilier » consacré à l'entrepreneuriat. Au fil des années, l'accent a été progressivement mis sur le rôle des autorités locales et des partenaires sociaux dans l'exploitation des nouveaux gisements d'emploi, y compris dans l'économie sociale.

Dans l'ensemble, l'apport des autres institutions communautaires, Comité des régions, Comité économique et social et Parlement européen, s'est davantage apparenté à un soutien de la Commission qu'à une réelle impulsion. Dès 1996, elles ont toutes appuyé la démarche en faveur des initiatives locales : « *le Parlement européen a engagé la Commission à poursuivre et renforcer son action d'expérimentation, d'information et de soutien financier. Les nombreuses résolutions du rapport Schiedermeier ont particulièrement insisté sur les trois facteurs-clés de réussite d'une politique d'encouragement* ».

- *une large diffusion d'information aux futurs promoteurs d'ILDE, d'abord pour les sensibiliser, ensuite pour les conseiller efficacement;*
- *l'appui de structures partenariales locales, adaptées aux contextes et aux populations les plus diverses;*
- *la coopération renforcée des administrations au bénéfice des ILDE et la formation des agents publics aux méthodes du développement local. »*

*Le Comité économique et social a également adopté un avis sur « Les initiatives locales de développement et la politique régionale ». Ce document a suscité une déclaration commune des comités économiques et sociaux de l'Union européenne, contribuant ainsi à élargir le débat au niveau des Etats membres, dans les milieux socioprofessionnels »*⁴.

Ultérieurement, sur le thème des Pactes territoriaux pour l'emploi, puis sur celui de la stratégie européenne pour l'emploi et enfin à l'occasion de l'adoption des règlements sur les fonds structurels, la même sensibilité favorable aux emplois d'initiative locale s'est exprimée. Les plus récentes manifestations ont concerné la Communication⁵ « Agir au niveau local pour l'emploi » de 2000.

A cette occasion, le Comité des régions⁶ s'est affirmé comme le champion et porte-parole du mouvement de décentralisation, réclamant de plus grandes marges de manœuvres financières et politiques pour les autorités régionales et locales. Il demande le renforcement des instruments pour mener au niveau local des actions pour l'emploi et échanger des informations ; il préconise l'instauration d'un « bench-marking » entre collectivités locales. Il fait une distinction entre les « réseaux de proximité » destinés à résoudre des problèmes immédiats d'emploi et de besoins, et les « réseaux à longue distance » davantage porteurs d'innovation. Il apporte des nuances à l'analyse de la Commission sur les bienfaits de l'économie sociale, en insistant sur le respect de la subsidiarité et de la diversité institutionnelle nationale et en pointant le risque de marginalisation d'une partie des services et des emplois dans un secteur à part. Considérant que l'objectif 3 et EQUAL offrent un cadre propice et ouvert, il réclame cependant que la conduite des actions innovantes reste entre les mains de

⁴ SEC 96-2061 de la Commission

⁵ COM (2000)196 du 7/4/2000

⁶ Avis du 21/9/2000 CdP 187/2000

la Commission et ne soit pas exclusivement du ressort des Etats membres. Cette remarque correspond à une désapprobation implicite de la « renationalisation » des procédures qui est intervenue pour toutes les initiatives communautaires et pour les actions innovatrices de l'article 4 du Feder.

Le Comité économique et social⁷, quant à lui, s'intéresse davantage aux acteurs sociaux et à l'emploi. Il confirme son soutien à l'exploitation des nouveaux gisements d'emploi et aux Pactes territoriaux pour l'emploi, notamment en raison de leur composante partenariale. Il insiste sur le caractère crucial et délicat du soutien financier aux initiatives locales, d'une part parce que les priorités varient d'un pays à l'autre, d'autre part parce que la décentralisation et les compétences fiscales détenues par les collectivités locales diffèrent également selon les situations nationales. Il marque son inquiétude quant aux possibilités d'accès aux financements communautaires des petites ONG. Il souligne l'importance et l'avenir de l'économie sociale.

Dans sa résolution⁸, le Parlement européen tente d'aller encore un peu plus loin et réclame une distinction claire entre les instruments d'expérimentation, de mainstreaming et de méthode, avec des procédures adaptées. Il plaide assez vigoureusement en faveur des actions innovatrices et du rôle d'échanges d'expériences et de capitalisation (et d'évaluation) que doit jouer le niveau communautaire. Le Parlement européen laisse la porte ouverte à d'autres interventions lancées à son initiative puisqu'il détient un pouvoir financier et se félicite des actions déjà menées à ce titre, notamment les « actions-pilotes en faveur des chômeurs de longue durée » et celle intitulée « Troisième système et emploi ».

2 – Le cadre juridique des interventions communautaires

• Evolution de 1993 à 1999

Depuis 1994, l'évolution du cadre des interventions communautaires, structurelles ou non, doit se lire selon une grille d'analyse dynamique.

En effet, bien que les règlements aient été arrêtés en 1993 pour la période 1994-99, quatre changements majeurs sont intervenus au cours des cinq années :

- Le premier correspond au rôle imparti aux fonds structurels, qui ne sont pas seulement des instruments de redistribution mais aussi d'accompagnement des politiques nationales en vue de la réduction des disparités et du renforcement de la cohésion économique et sociale. Trois types d'interventions sont prévus – les actions innovatrices, les programmes d'initiative communautaires (IC), les cadres communautaires d'appui- documents uniques de programmation (CCA-DOCUP) – pour remplir un rôle différent. Les actions innovatrices conduites au niveau communautaire doivent permettre de tester de nouvelles méthodes et d'explorer de nouvelles problématiques à l'échelle européenne. Ensuite, les leçons tirées des projets-pilotes sont mises en application dans le cadre des programmes d'initiative communautaire, dont la fonction principale est de favoriser l'expérimentation à plus grande échelle et la diffusion des bonnes pratiques à travers des réseaux de coopération transnationaux. Dans un deuxième temps, les résultats positifs engrangés dans le cadre de ces programmes viennent enrichir les programmes régionaux et nationaux cofinancés par l'Union européenne (CCA et DOCUP). Bien conduits, les projets-pilotes représentent un gain de temps considérable pour les responsables politiques qui peuvent ainsi accéder à des éléments d'analyse et des comparaisons neutres, ainsi qu'à une palette de méthodes plus vaste que celle dont ils disposeraient en conduisant des actions dans un cadre exclusivement national. Sur le thème de l'emploi et du développement local, les champs des programmes expérimentaux (actions innovatrices et PIC) a sans cesse évolué à mesure des progrès de la connaissance dans ces domaines et la programmation finale des objectifs 1, 2, 3, 4, 5b et 6 n'y a pas été indifférente.

⁷ Avis du 18-19/10/2000 CES 1186/2000

⁸ Résolution C 5-0597/2000 (COS) 2000/2275

- Le deuxième est lié à la révision à mi-parcours intervenue en 1996, qui a permis d'étendre la liste des actions éligibles pour l'objectif 2 afin d'autoriser le cofinancement des mesures d'exploitation des nouveaux gisements d'emploi et de valorisation du potentiel endogène local. Pour ce qui regarde les IC, c'est à cette occasion qu'ont été lancés les programmes Integra au titre du FSE et Urban au titre du Feder qui présentent tous les deux une forte composante partenariale et locale.
- Le troisième a concerné les Pactes territoriaux pour l'emploi. Initialement conçus comme une déclinaison mineure du Pacte de confiance européen pour l'emploi proposé par Jacques Santer aux gouvernements et partenaires sociaux, ils sont devenus la pièce maîtresse du dispositif. L'objectif impari aux Pactes territoriaux était de donner un nouveau souffle à la politique de cohésion économique et sociale et d'utiliser efficacement les Fonds structurels au profit de la création d'emplois. Si les montants les plus élevés ont été réaffectés dans le cadre du Feder et des programmes d'objectifs 1 et 2, le FSE a été touché par la reprogrammation dans 33 Pactes, soit un tiers d'entre eux. Pour une bonne part, cette reprogrammation tardive (1998) a eu pour effet d'inscrire de nouvelles mesures de développement local de l'emploi dans les stratégies des objectifs 3 et 4 au niveau régional et d'accroître les sommes associées.
- Le quatrième n'a produit ses effets qu'indirectement, avant que soit institutionnalisé au sommet de Vienne (fin 1998) le lien entre la stratégie européenne pour l'emploi et la future programmation du FSE. En effet, à partir du sommet de Madrid (1996) et plus encore du sommet de Luxembourg (1997), l'adoption des plans nationaux d'action pour l'emploi a forcé l'attention des gouvernements nationaux et des autorités régionales d'une part, des acteurs économiques et sociaux et des administrations chargées de l'emploi d'autre part sur les emplois d'initiative locale qui avaient acquis une assez grande notoriété du fait de leur inscription parmi les mesures à encourager.

Ces changements sont perceptibles dans les textes adoptés sur ce thème par la Commission au cours de cette période. Il s'agit notamment des communications « Interventions structurelles et emploi » de 1996 et « Nouvelles programmations régionales 1997-99 au titre de l'objectif 2 – priorité à la création d'emplois » de 1997, ainsi que des propositions de décisions relatives aux « Actions de recherche à caractère expérimental pour la promotion de l'échange d'expériences et la diffusion des bonnes pratiques dans des domaines prioritaires de la politique de l'emploi » en 1995 et des « Lignes directrices annuelles pour l'emploi ». Les propositions⁹ de la Commission relatives aux interventions structurelles 2000-2006 marquent en quelque sorte l'aboutissement de ce long processus politique puisqu'elles énoncent que pour le nouvel objectif 3 « *la priorité doit être accordée à l'accès à l'emploi, au développement de l'apprentissage tout au long de la vie et à la promotion des initiatives locales pour l'emploi, y compris les pactes territoriaux.* »

- ***Analyse du cadre conceptuel et réglementaire actuel (FSE)***

Le cadre dans lequel pourra s'exprimer jusqu'en 2006 le soutien de l'Union aux emplois d'initiative locale paraît aujourd'hui clairement balisé : d'un côté, par les règlements de 1999 relatifs aux interventions structurelles de l'Union et, de l'autre, par la stratégie européenne pour l'emploi.

En ce qui concerne les fonds structurels, les chefs d'Etat et de gouvernement ont arrêté le 26 mars 1999, le nouveau cadre réglementaire et financier de la politique de cohésion de l'Union jusqu'en 2006. L'encouragement aux initiatives locales a été inscrit parmi les mesures éligibles au cofinancement du FSE et du FEDER, dans les programmes territorialisés des objectifs 1, 2 et 3 comme dans les programmes d'initiative communautaire. Des soutiens communautaires seront donc accordés, si des mesures en faveur des emplois d'initiative locale figurent dans les stratégies de développement choisies par les régions ou les gouvernements nationaux. Cette reconnaissance peut avoir un effet de diffusion majeur dans toute l'Union, d'autant que les procédures de suivi et d'évaluation prévues à la fois pour les FSE et pour la stratégie pour l'emploi risquent de forcer progressivement le mouvement.

⁹ COM(97)2000 « Agenda 2000 – pour une Europe plus forte et plus large »

Tout d'abord, le renforcement du partenariat s'affirme comme un principe pour la définition d'une stratégie et la mise en œuvre des programmes dans le règlement général¹⁰ sur les Fonds structurels. A cet égard, le 27^{ème} considérant du règlement stipule que « *l'action de la Communauté est complémentaire de celle menée par les Etats membres ou vise à y contribuer et, pour apporter une valeur ajoutée significative, il convient de renforcer le partenariat* ». L'article 8, 1^{er} alinéa, précise que « *Les actions communautaires ... sont arrêtées dans le cadre d'une concertation étroite, ci-après dénommée « partenariat » entre la Commission et l'Etat membre dans le cadre des règles nationales et pratiques actuelles, notamment :*

- *les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques compétentes,*
- *les partenaires économiques et sociaux,*
- *tout autre organisme approprié dans ce cadre.*

Le partenariat est conduit dans le plein respect des compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chacun des partenaires, tels que définis au premier alinéa.

En désignant les partenaires les plus représentatifs au niveau national, régional, local ou autre, l'Etat membre crée une large et efficace association de tous les organismes appropriés, conformément aux règles et aux pratiques nationales, en tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'un développement durable, par l'intégration des exigences en matière de protection et d'amélioration de l'environnement.

Toutes les parties désignées, ci-après dénommées « partenaires sont des partenaires poursuivant un but commun ».

*Le 2^{ème} alinéa poursuit « *Le partenariat porte sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des interventions. Les Etats membres veillent à associer chacun des partenaires appropriés aux différents stades de la programmation en tenant compte du délai fixé pour chaque étape* ».*

Ensuite, le nouveau règlement FSE¹¹ fait explicitement référence aux actions de développement local à l'article 2.2 « *Dans le cadre des domaines d'action visés au paragraphe 1, le Fonds prend en considération la promotion des initiatives locales en matière d'emploi, notamment les initiatives visant à promouvoir l'emploi local et les Pactes territoriaux pour l'emploi* », à l'article 4.2 « *La programmation des interventions du Fonds prévoit qu'un montant raisonnable des crédits du Fonds alloués à l'intervention au titre des objectifs 1 et 3 est mis à disposition, conformément à l'article 27 du règlement CE 1260/99, pour être distribué sous la forme de petites subventions, assorties de modalités spéciales d'accès pour les organisations non-gouvernementales et des partenaires locaux. Les Etats membres peuvent mettre en œuvre le présent paragraphe conformément aux modalités de financement prévues à l'article 29.6, premier alinéa, du règlement CE 1260/99 (règlement général).* » En outre, la définition de l'une des activités éligibles à savoir « *le développement de nouveaux gisements d'emplois, y compris dans le secteur de l'économie sociale* » visé à l'article 3.1d devrait encourager les Etats membres à améliorer leurs efforts dans ce domaine.

Enfin, le règlement FEDER¹² mentionne les Pactes territoriaux dans son 7^{ème} considérant « *Considérant que le Feder doit jouer un rôle particulier en faveur du développement économique local, dans un contexte d'amélioration du cadre de vie et de développement du territoire, en particulier par la promotion des Pactes territoriaux pour l'emploi et des nouveaux gisements d'emplois* ».

Son article 2.1c précise comme domaine privilégié d'intervention « *Le développement du potentiel endogène par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et d'emploi et aux activités des petites et moyennes entreprises, comprenant ...des aides aux structures de services de proximité visant la création de nouveaux emplois à l'exclusion des mesures financées par le Fonds social européen (FSE)* ».

¹⁰ Règlement 1260/99 du 21/6/99

¹¹ Règlement 1262/99 du 12/7/99

¹² Règlement 1261/99 du 12/7/99

L'IC EQUAL associée au FSE se présente comme le prolongement des Pactes territoriaux pour l'emploi. Les lignes directrices¹³ répondent à la plupart des problèmes identifiés et aux propositions formulées dans différents rapports de la Commission et singulièrement le 2^{ème} rapport sur les initiatives locales¹⁴. EQUAL contient théoriquement tous les ingrédients d'une stratégie réussie d'encouragement aux emplois d'initiative locale : partenariat de développement local, précision sur le type d'innovation visée, une phase de présélection permettant aux projets de se préparer, des crédits d'assistance technique, un important volet de coopération transnationale. Mais ce sont les Etats membres qui choisiront dans une liste de thèmes correspondant aux quatre piliers de la stratégie pour l'emploi, ceux qu'ils jugeront prioritaires.

Les stratégies locales pour l'emploi et l'innovation sont l'un des deux axes retenus pour les nouvelles orientations¹⁵ des actions innovatrices de l'article 6 du FSE pour 2001-2002. La Commission semble vouloir utiliser l'article 6 pour expérimenter différentes méthodes et instruments, afin de développer une dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi, conformément à l'analyse de la Communication « Agir au niveau local pour l'emploi ». Le pari qui se dessine est d'accélérer (comme cela a été fait en 1998-99 avec les Pactes territoriaux) le cycle expérimentation-coopération transnationale-mainstreaming, pour aboutir à un mouvement de vaste ampleur dans un délai de 2 ou 3 ans.

Pour ce qui regarde la stratégie européenne pour l'emploi, dont les lignes directrices doivent servir de guide pour les plans nationaux d'action pour l'emploi et les DOCUP de l'objectif 3, la formulation pour 2001 distingue, plus nettement que par le passé, la dimension locale pour l'emploi et les emplois dans les services, en général. La nouvelle ligne 12 reprend assez fidèlement les thèmes de la Communication « *Agir au niveau local pour l'emploi, donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi* »¹⁶ déclinés selon quatre axes complémentaires : la définition de stratégies pour l'emploi par les autorités locales et régionales, le renforcement des partenariats locaux incluant les partenaires sociaux, le développement de l'économie sociale et la satisfaction des besoins nouveaux, le renforcement de l'action des services publics de l'emploi au niveau local. Ce choix d'une large ouverture à la problématique du développement local n'est pas en totale adéquation avec le fait que la stratégie pour l'emploi n'a pas vocation à s'imposer aux autres fonds structurels, notamment Feder et FEOGA. Néanmoins, cette avancée correspond à une démarche réfléchie puisqu'elle fonde l'un des types d'activités retenues pour les actions innovatrices du FSE¹⁷ pour 2001-2002, à savoir « *l'intégration du volet « emploi » dans toutes les politiques locales* ».

Pour l'instant, le cadre fixé au FSE apparaît donc plus restrictif que celui de la stratégie pour l'emploi, elle-même plus sélective que les différentes pistes énoncées 'pour le débat' dans la Communication « Agir au niveau local pour l'emploi ». Mais si cette Communication offre une plate-forme stimulante de discussion et de réflexion, elle risque de perturber inutilement la programmation en cours dans la mesure où elle ne hiérarchise pas les cinq différents acteurs impliqués à l'échelon local et qui relèvent en fait de trois catégories distinctes : ceux qui ont un rôle de stratégie politique (autorités locales et régionales, éventuellement partenaires sociaux), ceux qui ont un rôle de suivi et de mise en œuvre (services chargés de l'emploi, partenaires sociaux, entreprises), ceux qui sont producteurs de services et créateurs d'emplois (entreprises, économie sociale).

3 – Analyse des actions menées via le FSE

• La programmation initiale 1994-99

¹³ Commission européenne, *Lignes directrices de l'initiative communautaire EQUAL*, Communication COM 2000/C 127/02 du 5/5/2000 (2000)

¹⁴ Commission européenne, *L'ère des emplois sur mesure*, SEC 98-25 (1998)

¹⁵ Commission européenne, Mise en œuvre des actions innovatrices au titre de l'article 6 du FSE pour 2000-2006, Communication COM(2000)894 du 12/1/2001 (2001)

¹⁶ COM (2000)196 du 7/4/2000

¹⁷ COM(2000)894 du 12/1/2001

Jusqu'en 1993, si l'on se réfère à l'analyse effectuée dans « l'inventaire des actions communautaires en faveur du développement local et de l'emploi » de 1994¹⁸, la répartition des missions des fonds structurels aboutit à une distinction claire entre :

- le développement local, défini à partir des caractéristiques des zones auxquels il s'applique, qui est du ressort du Feder et, dans une certaine mesure du FEOGA-orientation,
- le soutien à des personnes et des groupes défavorisés dans le cadre d'initiatives locales d'emploi qui est couvert par le FSE,
- les PME et micro entreprises qui trouvent un appui auprès du Feder.

La Commission qualifie de « *très modeste* » le bilan de la période 1989-93. Concernant les actions spécifiques (article 8 du FEOGA, article 7 et 10 du Feder, programmes LEDA, EGLEI, ERGO, Pauvreté III), elle note « *si la plupart des instruments ont rempli leur fonction de multiplication des expériences-pilotes et d'approfondissement de la méthodologie du développement local, les montants alloués sont restés extrêmement faibles et ils ont rarement permis d'amorcer une véritable dynamique innovante à l'échelon communautaire* ». Elle considère que le lancement des initiatives communautaires (INTERREG, REGIS, LEADER) a « *dans l'ensemble permis d'organiser une meilleure synergie entre les programmes-pilotes et les programmes inscrits dans les CCA* ». Evaluant à environ 5% la part des CCA-DOCUP destinés aux actions en faveur du développement local, elle indique que pour 1989-93 « *la définition du FSE ne permet pas d'apprécier l'ampleur exacte des actions financées par l'Union, qui ont plus particulièrement favorisé le développement local.* »

Les progrès enregistrés pour la programmation initiale 1994-99 tiennent principalement à une définition plus large des actions éligibles. En 1994 l'article 6 du FSE, les volets NOW, HORIZON et YOUTHSTART de l'IC EMPLOI, une partie d'ADAPT offraient un cadre « ouvert » au soutien des emplois d'initiative locale, qui demandait encore à être rempli soit par les propositions de la Commission, soit par celles des Etats membres. En effet, les orientations pour les initiatives EMPLOI et ADAPT prévoyaient que « *les mesures doivent promouvoir une approche plus dynamique et coordonnée au niveau local ... avec la participation de tous les partenaires ... y compris les autorités locales et régionales* ». Par contre, l'accroissement timide, évalué à 10%, de la part du budget du FSE consacré aux initiatives locales d'emploi résultait presque exclusivement de la participation du FSE aux programmes régionaux dans les zones en reconversion industrielle (objectif 2) et rurales (objectif 5b). A ce stade la contribution du FSE au développement local et à l'emploi apparaissait nettement en retard par rapport aux deux autres fonds structurels.

Les principaux reproches faits au FSE, à cette époque, dans les nombreuses études commandées par la Commission sont :

- la contrainte de l'annualité budgétaire qui ne correspond pas au rythme du développement local ;
- le faible recours aux subventions globales, celles-ci étant majoritairement utilisées par les régions de l'objectif 1 ;
- l'absence de partenariat dans la définition des programmes nationaux avec les autorités régionales et locales et une consultation limitée aux partenaires sociaux ;
- des lourdeurs administratives, du fait d'une gestion bureaucratique, passive et centralisée de la formation et de l'emploi ;
- une mauvaise utilisation de l'évaluation ;
- un émettement des actions-pilotes.

- ***Les inflexions enregistrées par le FSE en cours de programmation***

C'est à partir de 1996 que la DG EMPLOI déploie réellement une palette complète d'actions destinées à soutenir l'emploi et les initiatives locales, qui viennent ainsi s'ajouter aux IC EMPLOI et ADAPT.

En pratique, dans la mesure où l'Union s'interdit de financer directement la création d'emplois, le soutien communautaire consiste en :

¹⁸ SEC 94-2199 de la Commission

- ① des subventions partielles ou totales versées à des structures privées, publiques ou associatives qui organisent le processus de développement local qui aboutira à des créations d'emplois ;
- ② le cofinancement de certaines mesures structurelles essentielles pour la création d'emplois et/ou ayant un effet de levier sur des activités économiques (par exemple, la participation à un fonds local d'aide aux micro entreprises) ;
- ③ une offre de services méthodologiques et d'informations (échanges de bonnes pratiques, assistance technique pour le montage de projets, participation à des séminaires, évaluation, etc) ;
- ④ une opportunité de coopération et de mise en réseau avec d'autres structures similaires dans d'autres pays et régions ;
- ⑤ une reconnaissance et un label qui s'imposent aux acteurs extérieurs (autorités et administrations locales et régionales, entreprises).

Ces différents types d'action ne sont pas exclusifs les uns des autres et il arrive fréquemment qu'un même programme en combine quatre, voire les cinq.

Compte tenu des délais assez longs de mise en place propres aux procédures communautaires (appel à proposition, sélection par des experts, octroi des fonds, transit par les circuits financiers nationaux) et au développement local, la diffusion des enseignements tirés des programmes-pilotes et des IC n'a commencé qu'en 1999 pour culminer en 2000. Cette dynamique interne, assez lente, a toutefois été bouleversée par le lancement des Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi en juin 1996. En effet, ceux-ci ont introduit une nouvelle donne méthodologique et précipité un mouvement qui n'aurait probablement touché les DOCUP du FSE qu'après 2000. Les règles du jeu des Pactes étaient assez simples: 89 régions ou micro-régions ont été identifiées dans l'Union, après une sélection plus ou moins stricte des gouvernements nationaux, parce qu'elles s'engageaient à mener une action offensive pour l'emploi local, grâce à un partenariat renforcé avec les principaux responsables politiques, économiques et sociaux, y compris ceux issus de la société civile et du monde de l'éducation ou de la recherche. Le budget communautaire a appuyé par des crédits, dits d'assistance technique (d'un montant moyen de 300 000 euros), le montage des projets et l'animation locale. L'essentiel des financements des projets est venu, quant à lui, des sommes déjà prévues dans les programmes régionalisés (FEDER ou FEOGA) ou non (FSE), complétés par des contreparties nationales¹⁹.

Après un démarrage plus lent que prévu, les Pactes ont démontré leur bien-fondé: en trois ans de 1997 à 1999, 54 400 emplois nouveaux auront vraisemblablement été créés grâce à la réorientation de crédits publics vers l'emploi (1 600 millions d'Euros, dont 480 venant des Fonds structurels européens). D'après cette évaluation, la valorisation du potentiel endogène local aurait eu un impact sur l'emploi de 16 627, dont 4 630 pour l'exploitation des nouveaux gisements d'emploi *stricto sensu*. Le succès de la démarche initiée par la Commission vient d'abord de la méthode de travail imposée aux Pactes : la présentation d'un plan d'actions comme condition préalable à tout paiement et l'obligation de le suivre. Ensuite l'assistance technique a joué un rôle crucial ainsi que la mise en réseau. Enfin, les acteurs locaux ont établi un lien utile entre les Pactes et les ILDE - nouveaux gisements d'emploi. En effet, la valorisation du potentiel endogène local représente en moyenne 45% des actions retenues par les Pactes ; elle arrive loin devant les infrastructures (17%), la valorisation des ressources humaines (14%), l'environnement économique des entreprises (6%) et les actions d'insertion (9%). Dans certains pays, cet axe budgétaire est très largement prédominant : 62% pour les 9 pactes allemands en moyenne, 58% pour les 10 pactes britanniques de même que les 4 pactes irlandais, 51% pour les 7 pactes finlandais.

Par ailleurs, entraînée par la stratégie européenne pour l'emploi, une coopération intéressante s'est nouée entre les administrations nationales sur la base des thèmes retenus dans les plans nationaux d'action en 1998 et 1999. Les « nouveaux emplois » ont fait l'objet d'une analyse comparative²⁰ entre 30 projets ADAPT et EMPLOI sélectionnés dans 10 pays (B, D, GR, F, I, NL, A, FIN, S, UK) sous la

¹⁹ Commission européenne, *Pactes territoriaux pour l'emploi – 89 pactes locaux relèvent le défi du chômage*, OPOCE, CX 2299175 FR C (1999)

²⁰ Commission européenne et des Etats membres *Les nouveaux emplois en Europe*, IC ADAPT et EMPLOI, Publication conjointe, OPOCE CE V/1-00-018-FR-C (2000)

coordination de la Mission du FSE d'Italie. Cette analyse conjointe a permis de déboucher sur des recommandations politiques, afin d'éliminer les obstacles au développement des nouveaux emplois : faciliter le financement et les nouvelles formes de crédit, développer et promouvoir des réseaux d'échanges et d'informations de qualité, investir dans la formation pour les nouveaux entrepreneurs, promouvoir les qualifications et les compétences des travailleurs, soutenir et promouvoir le développement des entreprises sociales en vue de faciliter l'accès aux nouveaux services.

Plus généralement les IC ADAPT et EMPLOI ont donné lieu à un travail de capitalisation²¹ en vue de formuler des propositions pour la période suivante de programmation. L'approche territoriale et la coopération transnationale sont fortement promues, dans des proportions qui vont probablement au-delà de ce qui ressort des expériences conduites depuis 1995. En cela, les recommandations traduisent un grand changement d'état d'esprit dans les administrations nationales en charge de l'emploi.

Le survol des listes des Pactes et des projets aidés au titre des actions innovatrices met en évidence une couverture géographique très inégale. Certains pays et régions semblent totalement imperméables à ce mouvement, soit par désintérêt pour les emplois d'initiative locale, soit par ignorance, soit par choix délibéré de ne pas participer à une dynamique européenne. La question reste ouverte, d'autant qu'une étude rapide des futurs DOCUP de l'objectif 3 renforce cette impression.

- ***Analyse préliminaire de la programmation 2000-2006 pour le FSE***

Comme le laisse entendre la Communication récente de la Commission COM (2001)0016 relative au soutien du FSE à la stratégie européenne pour l'emploi, les actions en faveur des initiatives locales n'ont pas constitué un axe prioritaire des programmes FSE 2000-2006 puisque ceux-ci se sont plutôt articulés autour des 4 piliers de la stratégie européenne pour l'emploi avec une attention particulière pour les thèmes retenus dans les conclusions de Lisbonne : l'employabilité représente 60% des dotations, dont 18% sont destinés à la lutte contre l'exclusion. Cependant l'importance de la dimension locale de la création d'emploi et de la lutte contre le chômage semble avoir imprégné la plupart des DOCUP nationaux de l'objectif 3, le terme « local » apparaissant dans tous les textes au moins une fois. La recommandation d'association accrue des autorités locales et régionales à la définition de la stratégie puis à sa mise en œuvre progresse considérablement (à l'exception notable de GR et P).

Reste que l'identification claire et précise d'une stratégie en faveur des emplois d'initiative locale se révèle moins fréquente. De manière schématique on peut distinguer trois cas de figures :

- les pays où elle n'a pas été retenue comme une priorité des programmes financés par le FSE, indépendamment de l'engagement « pro-local » du gouvernement (IRL, DK, P, NL, Lux)
- ceux où elle apparaît essentiellement au travers de sa dimension partenariale. Le soutien aux Pactes territoriaux peut y être juste mentionné ou carrément considéré comme la principale méthode de travail (AU, D, GR, S)
- ceux qui associent diverses dimensions du développement local, le partenariat et l'exploitation des nouveaux gisements d'emploi. Ils en font parfois une priorité explicite du DOCUP (F, FIN, B, I, E, UK).

Certains pays, comme UK, DK et B, annoncent leur intention d'aller au-delà de leurs obligations réglementaires en faisant un usage plus fréquent des subventions globales et en consacrant des montants importants à l'assistance technique.

Conclusion

La dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi constitue-t-elle une bonne illustration de la méthode ouverte de coordination ou représente-t-elle une toute autre méthode de coopération ?

²¹ Commission européenne, *Concrétiser les politiques actives de l'emploi, principaux acquis des initiatives de ressources humaines ADAPT et EMPLOI*, Document de travail des services, OPOCE CE V/1-00-020-FR-C (2000)

A bien des égards, elle paraît plus avancée que les autres domaines de coordination : le contenu d'une bonne stratégie locale pour l'emploi a fait l'objet de nombreux travaux d'experts ; les indicateurs qualitatifs et quantitatifs ne manquent pas, ne serait-ce que ceux mis au point par les évaluateurs des fonds structurels ; les instruments financiers ou juridiques ont été adaptés au fur et à mesure des périodes de programmation depuis 1994.

La réduction du chômage et la création d'emplois étant considérées comme les récompenses intrinsèques de toute stratégie efficace pour l'emploi, aucune pénalité ne vient sanctionner une mauvaise politique. Cependant, on peut considérer qu'à travers la procédure d'approbation préalable à tout cofinancement par les fonds structurels, la Commission dispose d'une arme particulièrement puissante pour contrôler la validité des programmes régionaux.

Par contre, la coordination elle-même pose un problème pratique faute de pouvoir mettre autour d'une seule table toutes les collectivités locales susceptibles de s'engager et qui doivent convenir ensemble des performances à atteindre. En l'état actuel des choses, l'exercice paraît buter sur deux écueils majeurs :

- l'inégal degré d'autonomie des autorités locales face aux politiques d'emploi, selon les pays,
- l'impossibilité d'accepter une « délégation de pouvoir » des autorités locales à leurs gouvernements nationaux ou à leurs associations européennes dans les exercices de « benchmarking » ou de « peer-review », sous peine de les dénaturer.

L'avenir dira si les actions innovatrices de l'article 6 du FSE permettront de trouver une solution à ce problème de gouvernance.

ANNEXE - LES CONCLUSIONS DU CONSEIL DES MINISTRES DE 1993 A 2000

1993

Au Sommet de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993, les Chefs d'Etat et de gouvernement entérinent les conclusions et recommandations du Livre blanc. Ils citent « *le développement de l'emploi en relation avec la satisfaction de nouveaux besoins liés à la qualité de la vie et à la protection de l'environnement* » dans la liste des actions à entreprendre au niveau national. Ils demandent également à la Commission « *d'étudier la question des nouveaux gisements d'emploi* », dans le cadre de la procédure de suivi.

1994

A Corfou les 24 et 25 juin 1994, les Chefs d'État et de gouvernement notent qu'en « *ce qui concerne la création de nouveaux emplois pour répondre à des exigences nouvelles liées à la qualité de vie et à la protection de l'environnement, un certain nombre d'initiatives ont été prises, mais qu'un grand nombre de domaines de création d'emplois recensés dans le Livre blanc n'ont pas encore été mis à profit.* » Ils soulignent même « *l'importance de l'étude que la Commission doit préparer sur cette question avant le prochain Conseil européen* ». Suite aux initiatives prises par les gouvernements portugais, irlandais et danois, le Conseil ajoute qu'il « *estime que les initiatives de développement local offrent un potentiel considérable pour renforcer le tissu économique et social de l'Union européenne et pour créer des emplois. Elles constituent un élément essentiel du nouveau modèle de développement mentionné dans le Livre blanc et aideront à préserver la diversité culturelle de l'Union.* » Un nouveau mandat est confié à la Commission: « *établir, dans le cadre du rapport sur les nouvelles sources potentielles d'emplois qui doit être présenté au Conseil européen d'Essen, un inventaire détaillé des diverses actions communautaires propres à favoriser les initiatives de développement local et les initiatives locales en faveur de l'emploi, en particulier celles qui visent les micro-entreprises et les entreprises artisanales. Cet inventaire sera accompagné des propositions jugées nécessaires pour accroître la cohérence et l'efficacité des actions.* »

Lors du Conseil d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, la Commission présente donc le rapport tant attendu et propose un dispositif d'encadrement et de coordination des politiques d'emploi nationales. Les nouveaux gisements d'emploi trouvent sagement leur place dans la rubrique consacrée à l'augmentation de l'intensité en emploi de la croissance: « *enfin, l'encouragement d'initiatives, en particulier aux niveaux régional et local permettant de créer des emplois qui répondent à des exigences nouvelles, par exemple dans le domaine de l'environnement et des services sociaux* ». Mais le rapport ne suscite guère plus de réaction que les rapports de soutien présentés par les trois gouvernements, puisque les conclusions mentionnent seulement « *Le Conseil a également pris connaissance des expériences du Danemark, de l'Irlande et du Portugal en ce qui concerne la mise au point d'un cadre national et de structures et procédures locales, pour appuyer une approche intégrée de développement au niveau local.* »

1995

A Cannes les 26 et 27 juin 1995, le Conseil accueille « *avec satisfaction le rapport de la Commission sur les initiatives locales de développement et d'emploi. ... Il souligne l'importance qu'il attache au développement des initiatives locales pour l'emploi en particulier dans le domaine des services liés à l'environnement et au cadre de vie, ainsi qu'à l'artisanat et aux produits traditionnels. Il prend note de la Communication de la Commission sur ce sujet. Il insiste sur la nécessité de diffuser les expériences entreprises au niveau national.* » Il prévoit que « *la Communication sera examinée par le Conseil Affaires sociales-Travail qui en fera rapport au Conseil européen de Madrid* ».

A Madrid, le Conseil européen étudie un bref texte élaboré par le Conseil des Affaires sociales et du Travail qui, tout en reconnaissant la valeur ajoutée de l'intervention communautaire dans ce domaine,

encourage la coopération des États membres sur le mode des échanges de bonnes pratiques. Les conclusions du Sommet des 15 et 16 décembre 1995 mentionnent donc parmi les 8 domaines prioritaires pour les plans nationaux pluriannuels d'emploi « *l'encouragement aux initiatives locales d'emploi* ».

1996

La réunion du Conseil à Florence les 21 et 22 juin 1996 marque le coup d'envoi des Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi. La parenté avec les ILDE est clairement établie dans un long paragraphe des conclusions « *Afin d'encourager un effort commun en matière de création d'emploi et de développement au niveau local, le Conseil européen invite chaque État membre à sélectionner, dans la mesure du possible, des régions ou des villes susceptibles de participer à des projets pilotes concernant des pactes territoriaux et locaux pour l'emploi, afin que ces pactes puissent être mis en œuvre au cours de l'année 1997 ... Dans ce contexte, le Conseil attend avec intérêt les conclusions de la Conférence sur les initiatives locales en matière d'emploi qui sera organisée par la présidence irlandaise en novembre prochain.* »

Le Conseil réuni à Dublin les 13 et 14 décembre 1996 reprend donc, sans grande surprise, des recommandations fortes à ce sujet. D'une part, il rappelle que « *les efforts visant à moderniser les marchés des biens et des services et à exploiter de nouveaux gisements d'emploi devraient être intensifiés. ... Les secteurs de la protection de l'environnement et des secteurs sociaux offrent des perspectives particulièrement prometteuses* ». D'autre part, il prend en compte une partie des recommandations formulées dans le nouveau rapport de la Commission, qui avait été préparé spécialement pour la conférence irlandaise « *Le développement local devrait être favorisé grâce aux mesures suivantes* »:

- reconnaître les possibilités de stimuler la croissance de l'emploi, notamment dans les nouvelles formes de travail, en ciblant plus efficacement les besoins des chômeurs et en favorisant l'établissement et le développement de nouvelles entreprises grâce à des économies locales dynamiques
- encourager l'échange des meilleures pratiques et de l'expérience dans ce domaine ...
- mobiliser les ressources et contributions de tous les acteurs concernés, y compris les autorités publiques et les partenaires sociaux au niveau local. A cet égard le Conseil européen note que de nombreux États membres ont entrepris de développer la capacité des communautés locales à participer activement à leur propre développement et il se félicite des réactions positives à l'égard de l'élaboration des pactes territoriaux pour l'emploi, proposés par la Commission. »

1997

Si les conclusions du Sommet d'Amsterdam marquent une pause dans cette longue course de relais en ne mentionnant ni les ILDE, ni les nouveaux gisements d'emploi, le Conseil extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 les institutionnalise en quelque sorte dans les « *“Lignes directrices pour l'emploi pour 1998”* ». Il leur octroie assez judicieusement une place dans le « *deuxième pilier* » consacré au développement de l'esprit d'entreprise: « *Exploiter les opportunités de nouvelles créations d'emplois: Si l'Union veut réussir à relever le défi de l'emploi, toutes les sources potentielles d'emploi ainsi que les nouvelles technologies et innovations doivent être effectivement exploitées. A cette fin, les États membres examineront les moyens d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emploi à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles qui les freineraient.* »

1999

Dans les lignes directrices pour 1999 adoptées par le Conseil le 22 février 1999, quelques modifications sont effectuées dans un sens plus volontariste, « *favoriseront les mesures* » remplaçant

« examineront les moyens », et pour marquer davantage le rôle joué par les autorités locales et des partenaires sociaux.

Finalement, pour l'an 2000, les lignes directrices s'affinent encore sur ce thème pour aboutir à : « *Si l'Union veut réussir à relever le défi de l'emploi, toutes les sources potentielles d'emploi ainsi que les nouvelles technologies et innovations doivent être effectivement exploitées. A cette fin, les États membres favoriseront les mesures permettant d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local et dans l'économie sociale, en particulier dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles qui les freineraient. A cet égard, il est nécessaire de mieux reconnaître et soutenir le rôle et la responsabilité des partenaires au niveau régional et local, ainsi que des partenaires sociaux. Il convient en outre de tirer pleinement profit du rôle des services publics de l'emploi dans l'identification des possibilités d'emploi locales et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail local* ». Ces recommandations correspondent assez précisément aux conclusions du deuxième rapport sur les ILDE qui engageait les services et structures locales d'emploi à devenir de véritables partenaires d'une stratégie locale proactive.

2000

D'un côté, prenant en compte les conclusions du Sommet de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, les lignes directrices pour 2001 élargissent le champ des services à promouvoir. La formulation retenue tend à banaliser les nouveaux gisements d'emploi, au profit des services de toutes catégories « *les Etats membres lèveront les obstacles à la fourniture des services et mettront en place les conditions cadres permettant d'exploiter pleinement le potentiel des services dans la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, dans l'ensemble des services traditionnels et non traditionnels, les services aux entreprises et les services personnels. Il convient notamment d'exploiter le potentiel d'emploi de la société de la connaissance et du secteur de l'environnement* ». D'un autre côté, la dimension locale et régionale de la stratégie européenne pour l'emploi s'affirme plus clairement et se décline selon quatre axes complémentaires : la définition de stratégies pour l'emploi par les autorités locales et régionales, le renforcement des partenariats locaux incluant les partenaires sociaux, le développement de l'économie sociale et la satisfaction des besoins nouveaux, le renforcement de l'action des services publics de l'emploi au niveau local.