



LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN PLUS (FSE+)

Instauré en vertu du traité de Rome, le Fonds social européen (FSE) vise à faciliter la mobilité des travailleurs et l'accès à l'emploi. Son rôle et son fonctionnement ont été modifiés par la suite afin de refléter l'évolution de la situation de l'économie et de l'emploi dans les États membres ainsi que l'évolution des priorités politiques définies au niveau de l'Union européenne.

BASE JURIDIQUE

Articles 46, point d), article 149, article 153, paragraphe 2, point a), article 164, article 175, paragraphe 3 et article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

OBJECTIFS

L'objectif du Fonds social européen plus (FSE+) est d'aider les États membres à faire face à la crise causée par la pandémie de COVID-19, à atteindre des niveaux d'emploi élevés et une protection sociale juste, et à développer une main-d'œuvre qualifiée et résiliente, prête à opérer la transition vers une économie verte et numérique. Le FSE+ est le principal instrument de l'UE consacré à l'investissement dans le capital humain.

RÉALISATIONS

A. Périodes de programmation précédentes

Le FSE est le premier des fonds structurels. Durant les premières années, jusqu'en 1970, il a remboursé aux États membres la moitié des dépenses consacrées à la formation professionnelle et aux indemnités de réinstallation allouées aux travailleurs victimes de restructurations économiques. Au total, il a apporté un soutien à plus de deux millions de personnes pendant cette période. En 1971, une décision du Conseil a fortement augmenté ses ressources. En 1983, la [décision 83/516/CEE du Conseil](#) a recentré le fonds sur la lutte contre le chômage des jeunes et l'aide aux régions les plus en difficulté. En intégrant dans le [traité instituant la Communauté européenne](#) l'objectif de cohésion économique et sociale de la Communauté, l'[Acte unique européen \(1986\)](#) a jeté les bases d'une réforme de grande ampleur destinée avant tout à instaurer une approche coordonnée de la programmation et du fonctionnement des fonds structurels. Le [traité de Maastricht](#) a élargi la portée de l'aide du FSE pour y inclure «l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production». Pour la



période de programmation suivante (1994-1999), le niveau des fonds alloués à la cohésion économique et sociale a doublé.

Dans le contexte de l'[Agenda 2000](#), le cadre général des fonds structurels a été simplifié pour la période de programmation 2000-2006. Le FSE, alors doté d'une enveloppe de 60 milliards d'euros, s'est vu confier le double rôle de contribuer à la fois à la politique de cohésion et à la mise en œuvre de la [stratégie européenne pour l'emploi](#) (voir fiche [2.3.3](#)); Seule une initiative communautaire a été cofinancée: EQUAL, qui avait pour objectif de soutenir des projets novateurs et transnationaux de lutte contre les discriminations et les handicaps sur le marché du travail.

Pour la période de programmation 2007-2013, seuls trois fonds structurels ont subsisté: le FSE, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion. Ensemble, ils étaient censés réaliser les objectifs de convergence (81,5 % des ressources), de compétitivité régionale et d'emploi (16 % des ressources) et la coopération territoriale visant à promouvoir un développement harmonieux sur tout le territoire de l'Union (2,5 % des ressources).

Les ressources des fonds structurels sont réparties entre les États membres selon une méthode de calcul qui tient compte de la population et de sa densité, de la prospérité régionale, du chômage et des niveaux de qualification. Elles sont négociées entre les États membres en même temps que le cadre financier pluriannuel (CFP) pour une période déterminée. Une des principales caractéristiques des fonds structurels réside dans le principe d'additionnalité, en vertu duquel les États membres ne peuvent utiliser les fonds structurels en remplacement de dépenses domestiques qu'ils auraient de toute façon programmées.

Au cours de la période 2007-2013, comme les autres instruments financiers de la politique européenne de cohésion, le FSE a joué un rôle actif dans le plan d'action européen pour la relance adopté par le Conseil européen en décembre 2008.

B. Période de programmation 2014-2020

1. Cinq fonds structurels régis par des règles communes

Les cinq fonds structurels et d'investissement européens pour la période de programmation 2014-2020, à savoir le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche étaient régis par un ensemble de règles communes. Outre ces règles, des règlements spécifiques aux fonds déterminaient les domaines d'intervention ainsi que d'autres aspects particuliers. Le [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) du 17 décembre 2013 définissait les règles, normes et principes communs pour la mise en œuvre des cinq fonds. Le [règlement \(UE\) n° 1304/2013](#) du 17 décembre 2013 établissait les missions du FSE, y compris le champ d'application de son soutien, des dispositions spécifiques et les types de dépenses pouvant faire l'objet d'une assistance.

Doté d'un montant de 74 milliards d'euros (contre une dotation prévue de 75 milliards d'euros pour la période 2007-2013), le FSE a cofinancé des programmes opérationnels nationaux ou régionaux, proposés par les États membres et approuvés par une décision de la Commission, durant les sept ans du CFP 2014-2020.

Il se concentrait essentiellement sur les quatre objectifs thématiques suivants:



- promouvoir des emplois durables et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre;
- promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et la discrimination;
- investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie;
- renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées, et contribuer à l'efficacité de l'administration publique.

Le rôle du FSE a été renforcé pour la période 2014-2020 grâce à l'introduction d'une part minimale juridiquement contraignante de 23,1 % du total des financements au titre de la cohésion. Chaque année, le Fonds a aidé quelque 10 millions de personnes à trouver un emploi ou à améliorer leurs compétences pour trouver un emploi par la suite.

2. Le Fonds social européen et l'initiative pour l'emploi des jeunes

Le règlement FSE comprend l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), qui disposait d'un budget total de 8,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020 (6,4 milliards d'euros, auxquels se sont ajoutés 2,4 milliards d'euros en 2016). Il a trois sources de financement: des dotations nationales au titre du FSE, un budget européen spécifique et un cofinancement national de la contribution versée au titre du FSE. L'IEJ soutient les jeunes qui ne font pas d'études, n'ont pas d'emploi et ne suivent pas de formation (dénommés «NEET») dans les régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 %. En février 2015, le règlement relatif au FSE a été modifié pour accroître le taux de préfinancement de l'IEJ et le faire passer de 1-1,5 % à un maximum de 30 % pour le budget 2015, afin d'en accélérer la mise en œuvre dans les États membres.

3. La réaction à la pandémie de COVID-19

En avril 2020, la Commission a présenté deux trains de mesures: l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII) et l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus Plus (CRII+) afin de mobiliser les fonds structurels de l'Union pour faire face à la crise. Le Parlement et le Conseil ont rapidement adopté les deux propositions. Aucune nouvelle ressource financière de l'Union n'a été fournie, mais une flexibilité maximale est autorisée dans l'utilisation des ressources existantes non dépensées, là où elles sont les plus nécessaires. Les États membres peuvent transférer des crédits entre fonds, régions et thèmes et bénéficient, à titre exceptionnel, d'un cofinancement de 100 % pour la période 2020-2021. En mai 2020, la Commission a ensuite présenté la proposition relative à REACT-UE (Aide à la relance en faveur de la cohésion et des territoires d'Europe), qui fournira 55 milliards d'euros d'investissements supplémentaires par l'intermédiaire du FEDER, du FSE et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Le FSE a joué un rôle primordial dans la réaction immédiate à la crise de la COVID-19 en mobilisant 1,4 milliard d'euros de soutien direct, le montant total de l'aide étant susceptible d'être plus élevé. Il a été utilisé pour soutenir les services sociaux, maintenir l'emploi dans les secteurs touchés, notamment par des dispositifs de chômage partiel, protéger les groupes vulnérables et financer les salaires du personnel de santé, des équipements informatiques et des équipements de protection individuelle.



C. Période de programmation 2021-2027

1. Règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027

Le 29 mai 2018, la Commission a présenté une [proposition](#) de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 (le «RPDC»). Le RPDC a été modifié par une proposition de la Commission le 14 janvier 2020 afin d'y inclure le Fonds pour une transition juste, et le 28 mai 2020, à la suite de l'épidémie de COVID-19, des [modifications supplémentaires](#) ont été proposées. Le texte a été adopté en première lecture par le Parlement le 23 juin 2021. L'acte final a été signé le 24 juin [[règlement \(UE\) n° 2021/1060](#)].

Le RPDC définit les règles financières applicables à huit fonds relevant de la gestion partagée, à savoir le FSE+, le FEDER, le Fonds de cohésion, le Fonds pour une transition juste, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, le Fonds «Asile et migration», le Fonds pour la sécurité intérieure et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas. Il fixe également les dispositions communes applicables aux cinq premiers Fonds mentionnés, y compris le FSE+. Toutefois, le RPDC ne s'applique pas au volet du FSE+ consacré à l'emploi et à l'innovation sociale, étant donné qu'il fait l'objet d'une gestion directe et indirecte.

2. FSE+

Le 2 mai 2018, la Commission a présenté sa proposition relative au CFP 2021-2027. La proposition comprenait un nouveau Fonds social européen plus (FSE+) doté d'un budget de 101 milliards d'euros. Le FSE+ fusionnera le FSE, l'IEJ, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), le programme de l'Union pour l'emploi et l'innovation sociale et le programme Santé de l'Union européenne. Dans le contexte de la crise de la COVID-19, la Commission a annoncé le lancement d'un programme de santé distinct dans le prochain CFP: le programme «L'UE pour la santé». Le 28 mai 2020, dans le cadre du CFP 2021-2027 révisé et du plan de relance, la Commission a publié un règlement FSE+ modifié. Le Parlement avait arrêté sa position en première lecture au cours de la huitième législature, le 4 avril 2019, et adopté sa position en seconde lecture le 8 juin 2021. L'acte final a été signé le 24 juin [[règlement \(UE\) n° 2021/1057](#)]. Le budget total du FSE+ s'élève à près de 99,3 milliards d'euros.

Les objectifs spécifiques du FSE+ sont les suivants:

- soutenir les domaines d'action de l'emploi et de la mobilité de la main-d'œuvre, de l'éducation et de l'inclusion sociale, notamment en contribuant à éradiquer la pauvreté et, partant, contribuer à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux;
- soutenir la transition numérique et la transition verte, la création d'emplois grâce aux compétences de spécialisation intelligente et à des améliorations des systèmes d'éducation et de formation;
- soutenir des mesures temporaires dans des circonstances exceptionnelles ou inhabituelles (par exemple, financer des dispositifs de chômage partiel sans exiger qu'ils soient associés à des mesures actives, ou donner accès à des soins de santé, y compris à des personnes qui ne sont pas immédiatement vulnérables sur le plan socioéconomique).



Les dispositions du FSE+ prévoient ce qui suit:

- tous les États membres doivent lutter contre le chômage des jeunes dans leurs programmes de dépenses. Dans les États membres où le nombre de NEET est supérieur à la moyenne de l'Union, 12,5 % du fonds seront consacrés à la lutte contre le chômage des jeunes;
- au moins 25 % du budget seront consacrés à la promotion de l'inclusion sociale, y compris l'intégration des ressortissants de pays tiers;
- au moins 3 % du budget seront consacrés à l'aide alimentaire et à l'assistance matérielle de base aux plus démunis;
- tous les États membres doivent affecter un montant suffisant de leurs ressources FSE+ à des actions ciblées de lutte contre la pauvreté des enfants. Les États membres dont le niveau de pauvreté des enfants est supérieur à la moyenne de l'Union doivent consacrer au moins 5 % de leurs ressources FSE+ à cette question;
- un financement suffisant doit être consacré au renforcement des capacités des partenaires sociaux et de la société civile dans les États membres, et au moins 0,25 % du fonds lorsque les recommandations par pays l'exigent;
- un article relatif au respect des droits fondamentaux afin de souligner que toutes les opérations devraient être sélectionnées et mises en œuvre conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3. Instruments d'intégration des marchés du travail complétant le FSE+

Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été créé en tant qu'instrument de la politique de compétitivité — et non de cohésion — pour le CFP 2007-2013 afin de soutenir les travailleurs mis au chômage à la suite de modifications majeures du commerce mondial résultant de la mondialisation. Tandis que le FSE+ soutient des programmes visant à réaliser les objectifs structurels à long terme de maintien des travailleurs sur le marché de l'emploi ou de réinsertion de ces derniers, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) répond à des situations d'urgence particulières telles que des licenciements massifs liés à la mondialisation, pour une période limitée.

Dans le contexte de la crise économique et financière, le règlement relatif au FEM [[règlement \(CE\) n° 1927/2006](#)] a été temporairement modifié jusqu'à la fin 2011 afin de répondre aux licenciements survenus en conséquence de la crise, pour prévoir des taux de cofinancement allant de 50 % à 65 %. Cette modification a été reprise dans le règlement FEM pour la période 2014-2020 [[règlement \(UE\) n° 1309/2013](#)], qui couvre les licenciements résultant des crises financières et économiques mondiales, en plus des licenciements liés à la mondialisation. Pour la période 2014-2020, le champ du FEM a également été étendu à de nouvelles catégories de bénéficiaires, tels que les travailleurs indépendants, les travailleurs temporaires et les travailleurs à durée déterminée. Dans la perspective d'un Brexit dur, le règlement FEM a été modifié en 2019 afin d'aider les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants des 27 États membres qui perdraient leur emploi en cas de retrait du Royaume-Uni sans accord [voir le [règlement \(UE\) n° 2019/1796](#)].



Le 30 mai 2018, la Commission a proposé un nouveau [FEM révisé pour l'après-2020](#), doté d'un montant annuel maximal de 200 millions d'euros (aux prix de 2018) en dehors des plafonds du CFP 2021-2027. La proposition étend le champ d'application du FEM aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'une restructuration due à l'automatisation ou à la numérisation, et abaisse son seuil d'activation de 500 à 250 licenciements.

Le 27 mai 2020, dans le cadre du plan de relance pour l'Europe, la Commission a suggéré de porter le montant annuel maximal à 386 millions d'euros. Le 27 janvier 2021, la commission de l'emploi et des affaires sociales a approuvé un texte qui avait été adopté au stade de la deuxième lecture anticipée dans le cadre des négociations interinstitutionnelles et a demandé en particulier d'abaisser le seuil pour les travailleurs licenciés de 250 à 200. Le Parlement européen a approuvé le texte en deuxième lecture le 27 avril et l'acte final a été signé le 28 avril [[règlement \(UE\) n° 2021/691](#)]. Le FEM dispose d'un budget annuel de 210 millions d'euros pour la période 2021-2027.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

L'influence du Parlement sur le FSE s'est accrue au fil des ans. Lorsque le traité de Maastricht était en vigueur, les dispositions générales du FSE étaient soumises à son avis conforme. Depuis l'entrée en vigueur du [traité de Lisbonne](#), l'adoption des règles générales relève de la procédure législative ordinaire. Le Parlement considère que le FSE est l'instrument le plus important de l'Union dans la lutte contre le chômage. Il a donc toujours plaidé pour son fonctionnement optimal et appelé à une simplification des législations et des procédures afin d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'aide au titre du FSE.

Au fil des années, le Parlement a élargi le champ d'intervention du FSE pour y inclure les actions de lutte contre les inégalités de genre, la discrimination et l'exclusion sociale, en facilitant l'accès à l'emploi pour les catégories vulnérables. Le Parlement a accueilli favorablement la proposition de la Commission relative à la contribution du FSE à la lutte contre la crise économique et, dans sa [résolution du 7 octobre 2010](#), a demandé le renforcement du FSE en tant que premier moteur pour la mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020.

Grâce au Parlement, au cours de la période de programmation 2014-2020, le FSE représentait 23,1 % de l'ensemble des crédits de cohésion mis en place par l'Union européenne, et 20 % de la dotation du FSE attribuée à chaque État membre devait être consacrée à l'inclusion sociale.

Suite à l'afflux de réfugiés qui a démarré en 2014, le Parlement, dans sa [résolution du 5 juillet 2016](#), a souligné que l'insertion professionnelle constituait un tremplin vers l'inclusion sociale et a insisté sur la mobilisation du FSE en faveur de mesures destinées à faciliter l'intégration des réfugiés sur les marchés du travail de l'Union. La Commission a tenu compte de ces inquiétudes dans sa proposition de FSE+ pour la période 2021-2027, en ajoutant une référence expresse aux migrants et à leur insertion sur les marchés du travail parmi les objectifs du FSE+.

En outre, pour le FSE+ de la période 2021-2027, les amendements du Parlement prévoient l'affectation de fonds supplémentaires à l'aide alimentaire et matérielle, un



financement adéquat pour le renforcement des capacités des partenaires sociaux et des garanties pour s'assurer que les projets financés par des fonds de l'Union respectent pleinement les droits fondamentaux.

Helen Hoffmann
10/2021

