

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

478^e SESSION PLÉNIÈRE DES 22 ET 23 FÉVRIER 2012

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020» (saisine)

COM(2011) 608 final – 2011/0269 (COD)

(2012/C 143/09)

Rapporteur: **M. SIECKER**
Co-rapporteur: **M. HABER**

Les 24 et 25 octobre 2011 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 175, paragraphe 3 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020"

COM(2011) 608 final – 2011/0269(COD).

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 février 2012.

Lors de sa 478^e session plénière des 22 et 23 février 2012 (séance du 23 février 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour, 10 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite que la Commission ait présenté une proposition destinée à prendre le relais du règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Dans le même temps, le Comité doute que toutes les suggestions de la Commission soient à même de résoudre les problèmes posés par le Fonds. Les demandes d'aide introduites auprès du FEM ont été (et sont toujours) très peu nombreuses, et le CESE ne pense pas qu'une extension du Fonds à l'agriculture soit la meilleure façon de redresser la barre. En lieu et place, le Comité suggère de prendre quelques mesures supplémentaires afin d'améliorer l'utilisation de ce dernier, par exemple d'abaisser les seuils d'éligibilité et d'accélérer la procédure, sachant que l'instrument en soi a donné des résultats plutôt satisfaisants dans les cas où son intervention était requise.

1.2 Cette sous-utilisation s'explique notamment par la lenteur et le caractère bureaucratique de la procédure du FEM, dus à sa spécificité. La Commission ne peut prendre aucune décision sans en référer au Parlement européen et au Conseil. Une fois que l'autorité budgétaire est associée au processus, il

faut passer par certaines procédures chronophages, qui ont abouti à l'approbation de toutes les demandes, au prix de dépenses importantes de moyens administratifs, qui auraient pu être mieux utilisés.

1.3 Le CESE suggère d'abaisser le seuil pour les demandes d'aide à 200 licenciements au lieu des 500 proposés. Il recommande par ailleurs de porter le cofinancement de l'UE à 75 % afin d'améliorer encore l'utilisation du FEM. Le Comité se réjouit en outre que la notion de "travailleur" ait été étendue aux personnes titulaires d'un contrat à durée déterminée et aux intérimaires. Il est favorable à un élargissement du concept aux indépendants. Il s'agit en effet d'acteurs d'une importance et d'un poids considérables sur le marché de l'emploi, qui sont parmi les premiers à subir les conséquences conjuguées de la mondialisation et des crises économiques. Dans la mesure où le Fonds n'a jamais été conçu pour épauler les employeurs, le CESE désapprouve l'extension du FEM aux propriétaires/directeurs de PME. La direction générale Entreprises dispose d'une section spécifiquement consacrée aux politiques en faveur des PME, accompagnées de programmes d'aide substantiels. Le FEM ne devrait pas empiéter sur ces derniers.

1.4 Le CESE souhaite suggérer deux moyens supplémentaires susceptibles de rendre le FEM plus performant. Il s'agit premièrement d'informer les PME des possibilités que leur sont offertes par le FEM au moyen d'une vaste campagne de communication, et deuxièmement, d'associer les partenaires sociaux dès le début de la procédure lors du dépôt d'une demande au titre du Fonds. Le CESE tient également à fait part de sa surprise à l'annonce de la décision du Conseil de décembre 2011 de retirer la possibilité de recourir au FEM pour combattre les conséquences sociales imprévues de la crise économique au cours des deux dernières années de validité actuelle du Fonds (2012 et 2013). Cette décision est d'autant plus surprenante que l'aperçu des demandes démontre que le Fonds a donné des résultats plutôt satisfaisants à cet égard. Le CESE engage dès lors instamment le Conseil à réexaminer cette décision et entend ne laisser planer aucun doute sur le fait qu'il souhaite voir cette dimension encore prise en compte par le Fonds dans le cadre de sa reconduction pour la période 2014- 2020.

1.5 Le CESE désapprouve la proposition d'extension du FEM à l'agriculture, mais reconnaît la nécessité d'agir en faveur de ce secteur lors de l'entrée en vigueur de futurs accords commerciaux tels que le traité relatif au Mercosur. Le Mercosur peut s'avérer bénéfique pour l'UE dans son ensemble, mais au sein même de l'Union, ce sont l'industrie et le secteur des services qui en tireront avantage, et l'agriculture qui en pâtira. La Commission a indiqué qu'elle s'attendait à ce que les accords économiques à venir puissent avoir la même incidence. S'il est juste d'accorder des compensations à l'agriculture pour pallier ces types de désavantages, il conviendrait de le faire au moyen d'une solution taillée sur mesure pour ce secteur, par exemple au moyen des Fonds structurels liés à la politique agricole commune. Le CESE demande instamment que le FEM, qui a été créé pour aider les travailleurs licenciés à se réinsérer sur le marché de l'emploi, demeure à l'avenir réservé à cette fin.

1.6 Le CESE insiste pour que soit maintenu le fonctionnement du Fonds en période de crise et qu'il puisse notamment être utilisé dans les situations de délocalisation/relocalisation d'activités industrielles au sein de l'Union européenne.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 En mars 2006, la Commission a présenté une proposition relative à la création d'un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), en vue d'octroyer des aides ponctuelles et spécifiques destinées à faciliter la réinsertion professionnelle des travailleurs ayant perdu leur emploi dans des régions ou des secteurs affectés par de graves perturbations économiques telles que la délocalisation des emplois dans des pays tiers, une augmentation massive des importations ou la diminution progressive de la part de marché de l'UE dans un secteur donné. Le principal critère d'éligibilité à un financement du FEM résidait dans la présence d'un licenciement massif touchant plus de 1 000 travailleurs au sein d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises d'un même secteur dans une région donnée ou deux régions contiguës.

2.2 Le FEM a été établi pour la durée de la période de programmation 2007-2013. Parmi les mesures prévues figuraient le recyclage professionnel, l'aide à la réinsertion professionnelle, l'aide aux jeunes entreprises et des compléments de revenu. Le FEM intervient à la demande d'un État membre. Le montant de la contribution financière de l'Union européenne ne pouvait dépasser 50 % du total des coûts estimés de l'ensemble des mesures envisagées par l'État membre. En 2009, les critères d'octroi des aides ont été adaptés en raison de la pression

exercée par la crise économique. Le nombre de licenciements a été abaissé de 1 000 à 500, et la participation de l'UE aux projets du FEM est passée de 50 à 65 %.

2.3 En octobre 2011, la Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil suggérant de poursuivre les opérations du FEM au cours de la période de programmation 2014-2020 de manière à contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, et d'étendre le régime d'aide à l'agriculture. Afin de garantir que le soutien octroyé par le FEM soit accessible à tous les travailleurs, quelle que soit la nature de leur contrat ou de leur relation de travail, la notion de "travailleurs" est élargie afin d'englober, outre les travailleurs en possession d'un contrat de travail à durée indéterminée, les travailleurs ayant un contrat à durée déterminée, les travailleurs intérimaires, ainsi que les propriétaires/dirigeants de micro, petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants, y compris les agriculteurs. La participation financière de l'UE aux projets du FEM ira de 50 à 65 %.

2.4 La Commission a proposé que le FEM reste en dehors du cadre financier pluriannuel (CFP), en raison du caractère imprévisible et urgent des circonstances qui en déterminent le déploiement. Les dépenses de l'Union doivent être axées sur les résultats. Pour ce qui est des dépenses liées au FEM, l'objectif fixé par le cadre financier pluriannuel veut qu'au moins 50 % des travailleurs épaulés par le FEM trouvent un nouvel emploi stable dans un délai de 12 mois. Afin de permettre à la Commission européenne de vérifier si les efforts des États membres pour réaliser cette ambition portent leurs fruits, ceux-ci sont tenus de lui soumettre un rapport intermédiaire après 15 mois.

3. Observations générales

3.1 Le FEM a été conçu comme un instrument d'intervention d'urgence permettant à l'UE de réagir avec rapidité et souplesse pour soutenir les salariés ayant perdu leur emploi en raison de la mondialisation. Une enveloppe de 3,5 milliards d'euros était disponible pour les sept années de validité du Fonds, de 2007 à 2013. Or, au cours des cinq premières années, entre 2007 et 2011, à peine plus de 364 millions d'euros ont été utilisés sur les 2,5 milliards disponibles pour cette période. Cette utilisation modeste était imputable à la procédure administrative lente et bureaucratique, au seuil d'éligibilité élevé (1 000 travailleurs licenciés) et au niveau de cofinancement modeste (50 %). En 2009, le Fonds a été mieux utilisé grâce à l'abaissement du seuil pour les demandes d'aide de 1 000 à 500 salariés, à l'augmentation du seuil de cofinancement de l'UE de 50 à 65 % (sous certaines conditions), et à la recevabilité des demandes motivées par la lutte contre les conséquences de la crise économique, en sus de celles destinées à combattre les effets de la mondialisation.

3.2 Une fois ces ajustements effectués, l'utilisation du FEM s'est intensifiée, passant de huit demandes en 2007 et cinq en 2008 à vingt-neuf en 2009 et 2010. En 2011, huit demandes ont été approuvées, dix-huit autres restant à ce jour en cours d'examen. Le FEM est davantage intervenu pour combattre les effets de la crise que pour lutter contre les incidences de la mondialisation: 53 demandes motivées par la crise ont été introduites en trois ans (entre 2009, année de l'extension du FEM visant à couvrir les conséquences de la crise et le mois de novembre 2011), contre 26 demandes justifiées par la mondialisation en l'espace de cinq ans. Ces 53 demandes liées à la crise concernaient 48 607 travailleurs, et les 26 demandes relatives à la mondialisation, 28 135 personnes. Au total, ce sont donc 76 742 travailleurs qui ont bénéficié d'une aide pour préserver leur aptitude à l'emploi.

3.3 L'évaluation à mi-parcours du FEM s'est attachée à déterminer combien de travailleurs concernés avaient retrouvé un emploi dans un délai d'un an, sur la base des 15 rapports finaux disponibles à l'époque pour la période 2007-2009. Le taux moyen de retour à l'emploi était de 41,8 %. Ces taux excédaient le point de référence, fixé à 50 %, dans 6 des 15 premiers cas de cofinancement par le FEM, et manquaient de peu l'objectif dans les 9 autres cas. Les résultats obtenus en matière de réinsertion variaient considérablement, allant d'un score de 78,2 % dans un cas en Allemagne à des niveaux beaucoup plus faibles, de 4 à 6 %, dans certains cas recensés au Portugal, en Espagne et en Italie. La question reste ouverte de savoir s'il ne convient pas, dans le souci d'atteindre des niveaux comparables d'efficacité de l'aide, de lier une partie du soutien aux résultats de cette aide. À moyen terme (plus de 12 mois après la décision d'octroi de l'aide du FEM), les taux de retour à l'emploi ont bel et bien augmenté dans la majorité des cas (pour lesquels des informations étaient disponibles) en dépit de l'impact de la crise économique mondiale qui gagnait les économies locales. Le taux d'emploi des bénéficiaires du FEM s'est accru au fil du temps dans 8 cas, et a diminué dans 3 cas. En moyenne, sur l'ensemble de ces cas, le taux de retour à l'emploi a gagné 7 points de pourcentage. Il semble justifié d'en conclure de manière générale que le recours au Fonds est certes modeste, mais les résultats bons.

3.4 Un point n'a pas été examiné, c'est la troisième cause de l'usage timide du FEM, à savoir l'absence de budget propre. Chaque fois qu'une demande est introduite, l'autorité budgétaire, en l'occurrence le Parlement européen et le Conseil, doit par conséquent décider séparément si celle-ci mérite ou non d'être soutenue. Bien que ce modèle d'instrument extérieur aux structures existantes de l'UE permette une réaction rapide et flexible la procédure administrative à suivre par souci de précision est à la fois très longue et très pesante. Il convient de rappeler l'importance des coûts liés à la procédure d'approbation, tels que la traduction des documents en 22 langues, les salles de réunions, les documents de travail, le temps des participants, l'interprétation, le tout aux différentes étapes de la procédure d'approbation. Toutes les demandes ont été approuvées et l'on est en droit de se demander si l'on ne devrait pas employer ces dépenses liées à l'approbation au profit des travailleurs touchés. L'avantage de la procédure actuelle du FEM réside dans sa transparence et la visibilité qu'elle confère à l'engagement de l'UE envers la lutte contre l'exclusion sociale. Même si la transparence et la visibilité revêtent une importance primordiale, il importe de faire en sorte d'accélérer la procédure et de réduire les coûts.

3.5 Parmi les autres modèles envisageables repris dans la proposition et dans les documents qui l'accompagnent ⁽¹⁾ figurent l'intégration du FEM au sein du Fonds social européen ou la poursuite des opérations du FEM en tant qu'organe indépendant doté d'un budget propre. Les deux modèles ont leurs avantages et leurs inconvénients. Le principal inconvénient d'une éventuelle intégration du FEM au FSE serait la nécessité de consacrer au FEM une enveloppe clairement définie, tirée du budget de l'UE, et ce en dépit du fait qu'il est impossible de prévoir ou de planifier des licenciements massifs. Les avantages évidents qui découleraient de cette option résideraient dans la cohérence et la complémentarité par rapport au FSE, l'abrègement éventuel du processus décisionnel, la simplification et la rationalisation potentielles des demandes d'aide adressées au FEM. La seconde possibilité, qui prévoit de reconduire le FEM en tant qu'organe

de l'UE indépendant muni d'un budget propre présente, outre de multiples inconvénients, un seul et unique avantage: une visibilité renforcée pour la solidarité européenne.

4. Observations spécifiques

4.1 D'emblée, le CESE tient à fait part de sa surprise à l'annonce de la décision du Conseil de décembre 2011 de retirer la possibilité, au cours des deux dernières années de validité actuelle du Fonds (2012 et 2013), de recourir au FEM pour combattre les conséquences sociales imprévues de la crise économique lorsqu'une intervention d'urgence est de mise. L'aperçu des demandes introduites auprès du FEM jusqu'au 17 novembre 2011 démontre très clairement que celui-ci a donné des résultats plutôt satisfaisants à cet égard, alors qu'il remplissait avec moins de bonheur sa mission initiale, consistant à lutter contre les effets de la mondialisation. En 2009 comme en 2010, 23 demandes destinées à contrer les incidences de la crise ont été approuvées, contre six motivées par la lutte contre l'impact de la mondialisation. Par conséquent, le CESE demande instamment au Conseil d'autoriser le recours au FEM pour combattre également les effets de la crise tant que celle-ci se prolongera. Le CESE entend ne laisser planer aucun doute quant à son désir de voir se perpétuer l'extension du Fonds à la lutte contre les incidences de la crise économique dans le cadre de la poursuite des opérations de celui-ci, et d'assister à une réduction plus franche encore des obstacles aux demandes.

4.2 Bien que le nombre de demandes ait augmenté après 2008, le recours au FEM est toujours très modeste. Il semble donc logique d'abaisser les seuils d'éligibilité des demandes sous la barre proposée. Dans les résultats préliminaires du réexamen à mi-parcours, on peut lire, à propos de la réduction du seuil de 1 000 à 500 licenciements: "Néanmoins, dans certains contextes, ce chiffre revu à la baisse serait encore considéré comme trop élevé, sachant que même une perte de 200 à 300 emplois pourrait causer un choc intense au niveau local et régional". À la lumière des processus de délocalisation et de sous-traitance actuellement en cours, le seuil existant (fixé à 500 salariés) pourrait encore s'avérer trop élevé. Le CESE suggère donc de le réduire à 200 salariés.

4.3 Le CESE souhaite suggérer ici deux moyens supplémentaires susceptibles de rendre le FEM plus performant. Les PME sont généralement trop petites et disposent de trop peu de moyens pour se tenir correctement informées des possibilités que l'UE est amenée à créer dans certaines circonstances. Il est probable que bon nombre des PME se trouvant aux prises avec les problèmes que le FEM se propose de résoudre n'en connaissent pas même l'existence, et ne peuvent donc y recourir. Le CESE considère qu'il y a tout à gagner à tenir les propriétaires/dirigeants de PME informés des possibilités du FEM à l'aide d'une vaste campagne de communication. Les performances du FEM pourraient également être améliorées si l'on associait les partenaires sociaux dès le début de la procédure lors du dépôt d'une demande d'intervention du Fonds.

4.4 L'évaluation portant sur la période écoulée semble indiquer que les fortes réticences manifestées par les États membres au cours de la première phase de fonctionnement du FEM étaient partiellement dues au montant élevé de la contribution propre à verser. Pour cette raison, les proportions ont été modifiées en 2009, et il semble que cette démarche ait eu un effet positif. Sachant que des instruments solides et actifs concernant le marché du travail restent nécessaires face à la crise actuelle, le CESE recommande de porter le cofinancement de l'UE à 75 % en vue de renforcer encore l'utilisation du FEM.

⁽¹⁾ COM(2011) 1130, 1131 et 1133 final.

4.5 La Commission propose de poursuivre les opérations sur le modèle du FEM actuel, celui d'un instrument de lutte contre la crise, extérieur au cadre financier. L'inconvénient de ce modèle réside dans les procédures longues et bureaucratiques qu'il implique. Cette bureaucratie tient à la présence de goulets d'étranglement, tant au sein des institutions européennes que des États membres. Le CESE appelle la Commission à déployer des efforts pour les résorber afin que la procédure gagne en souplesse et en rapidité et ne soit plus perçue comme un obstacle par les candidats potentiels à un soutien. Ainsi, les demandes émanent par exemple des régions, qui sont néanmoins contraintes de passer par l'échelon national. Cette exigence ralentit considérablement le processus, et un réexamen de ce type de procédures donnerait lieu à un gain d'efficacité appréciable.

4.6 Le Comité se réjouit que dans le nouveau règlement, la notion de "travailleurs" ne soit plus limitée aux détenteurs d'un contrat de travail à durée indéterminée, mais ait été étendue aux personnes titulaires d'un contrat à durée déterminée et aux intérimaires. Il se montre plus réservé en ce qui concerne l'inclusion des indépendants dans cette définition. Le Fonds a été conçu comme un instrument flexible de soutien aux travailleurs dont la perte d'emploi est une conséquence de la mondialisation. Le statut d'indépendant recouvre des formes très diverses d'un État membre à l'autre. Il va des experts hautement qualifiés très demandés sur le marché du travail aux micro-entreprises unipersonnelles, en passant par les travailleurs indépendants économiquement dépendants, qui se trouvent en fait dans une position similaire à celles des salariés. Une large proportion d'indépendants forme une part importante du marché de l'emploi. Les indépendants seront parmi les premiers à subir les conséquences conjuguées de la mondialisation et des crises économiques. Pour prévenir le chômage et inciter à une meilleure utilisation du FEM, le CESE suggère que ces participants au marché de l'emploi soient comptés au nombre des bénéficiaires potentiels du Fonds.

4.7 Pour ce qui est des propriétaires/dirigeants de PME, le CESE maintient ses réserves. S'ils détiennent ou dirigent une PME qui emploie des salariés, leur statut est dès lors celui d'employeur et ils ne sont donc pas habilités à introduire une demande étant donné que le FEM a été mis en place au bénéfice des employés qui ont perdu leur emploi. L'octroi d'une aide aux entreprises concernées pourrait facilement créer une distorsion de la concurrence avec les autres PME. L'utilisation du FEM au bénéfice de ce groupe empièterait sur la politique menée par la direction générale Entreprises en faveur des PME, laquelle s'appuie sur un large éventail de programmes en matière d'éducation, de formation et d'innovation. Pour cette raison, le CESE est d'avis que les propriétaires/dirigeants de PME ne sont pas éligibles en tant que tels à un soutien du FEM. Les employés de ces PME sont en revanche habilités à bénéficier du Fonds s'ils

perdent leur emploi du fait de répercussions inattendues de la mondialisation, et s'ils satisfont aux autres conditions fixées par le FEM.

4.8 Le CESE désapprouve l'élargissement du FEM aux agriculteurs. La Commission justifie sa proposition, aux termes de laquelle jusqu'à plus de 80 % des moyens du FEM doivent être utilisés pour les exploitations agricoles, en faisant référence aux négociations de futurs accords commerciaux. L'UE a déjà calculé que des traités comme celui sur le Mercosur, qui serait conclu entre l'UE et plusieurs pays d'Amérique latine, profiteraient à l'ensemble de l'Union, sachant toutefois qu'au sein même de l'UE, ce sont surtout l'industrie et le secteur des services qui en bénéficieraient, alors que l'agriculture, elle, en pâtira. Bon nombre de ces futurs accords sont susceptibles d'avoir les mêmes conséquences.

4.9 La proposition énonce que le FEM entend fournir "une aide ponctuelle aux travailleurs licenciés à la suite de modifications structurelles majeures résultant de la mondialisation croissante de la production et de la configuration des échanges commerciaux". Dans le paragraphe suivant, la Commission ajoute que "l'Union devrait également pouvoir solliciter le FEM pour fournir une aide en cas de licenciements massifs dus à une grave détérioration de la situation économique locale, régionale ou nationale à la suite d'une crise imprévue. Le champ d'application des interventions du FEM sera en outre élargi afin d'apporter un soutien transitoire aux agriculteurs pour faciliter leur adaptation à une nouvelle situation du marché résultant de la conclusion, par l'Union, d'accords commerciaux affectant les produits agricoles".

4.10 Un petit nombre d'éléments importants étayent la thèse de l'inadéquation d'une extension du FEM à l'agriculture. Les problèmes qui découleront de ces accords commerciaux pour le secteur agricole seront de nature structurelle, puisque selon toute probabilité, les futurs traités auront des incidences similaires et que le FEM restera un instrument temporaire. De surcroît, les accords commerciaux comme le traité sur le Mercosur sont souvent en cours de négociations depuis de nombreuses années et ne peuvent être considérés comme de "graves détériorations de la situation économique locale, régionale ou nationale à la suite d'une crise imprévue". Il s'agira de graves détériorations de la situation économique locale, régionale ou nationale provoquées par des actions délibérées et soigneusement préparées de l'Union européenne. S'il va de soi que l'agriculture devrait recevoir des compensations pour le fardeau qui lui sera ainsi imposé, il conviendrait toutefois de le faire au moyen d'une solution taillée sur mesure pour ce secteur. Le CESE demande instamment que le FEM, qui a été créé pour aider les travailleurs licenciés à se réinsérer sur le marché du travail, demeure à l'avenir réservé à cette fin.

Bruxelles, le 23 février 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON