

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 (FEM)»

[COM(2018) 380 final]

(2019/C 110/16)

Rapporteur: **Vladimír NOVOTNÝ**

Corapporteur: **Pierre GENDRE**

| | |
|---|---|
| Saisine du Comité | Parlement européen, 11.6.2018 Conseil, 22.6.2018 |
| Base juridique | Article 175, paragraphe 3, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |
| Compétence | Commission consultative des mutations industrielles (CCMI) |
| Adoption par la CCMI | 22.11.2018 |
| Adoption en session plénière | 12.12.2018 |
| Session plénière n° | 539 |
| Résultat du vote (pour/contre/abstentions) | 201/1/3 |

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la proposition de la Commission, qui permettra la poursuite du fonctionnement du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) après le 31 décembre 2020. Le CESE recommande que le champ d'application du FEM, étendu pour couvrir les licenciements résultant non seulement d'une perturbation économique grave, mais aussi de toute nouvelle crise financière et économique mondiale, prenne en considération les transformations substantielles de l'emploi provoquées par exemple par le développement du numérique, de l'intelligence artificielle, du passage à une économie décarbonnée et des conséquences éventuelles d'une contraction du commerce mondial. Le FEM devrait ainsi devenir un instrument permanent pour atténuer les effets négatifs des défis du XXI^e siècle sur le marché du travail.

1.2. Constatant l'existence d'une certaine confusion entre les rôles des différents fonds européens, le Comité préconise la diffusion d'une information claire et simple à l'ensemble des parties intéressées sur la portée de leurs interventions respectives et de leurs possibles complémentarités. Le CESE rappelle que le FEM n'a pas pour objet de se substituer aux dispositifs nationaux légaux, ou résultant d'accords collectifs mais qu'il peut utilement les compléter le cas échéant.

1.3. Le Comité demande aux gouvernements des États membres de créer, en coopération avec la Commission, des mécanismes à l'échelon national pour renforcer les structures administratives sous l'angle de leurs capacités, afin de faciliter et de rendre plus efficaces la préparation des demandes d'intervention du FEM pour les petites et moyennes entreprises et l'octroi d'une aide aux travailleurs victimes de la perte de leur emploi.

1.4. Le CESE réitère sa demande selon laquelle les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile devraient participer au processus de sollicitation de financement dès le début de la procédure et au cours de toutes les phases de traitement des demandes d'aide au titre du FEM, tant au niveau des entreprises qu'à celui des régions, des États membres et de l'Union européenne.

1.5. Le Comité est favorable à la proposition de la Commission selon laquelle les travailleurs licenciés et les travailleurs indépendants en cessation d'activité devraient avoir des conditions d'accès au FEM identiques, indépendamment de leur contrat de travail ou de leur relation de travail.

1.6. Le Comité invite les États membres et les institutions de l'Union participant aux décisions touchant au Fonds à tout mettre en œuvre pour réduire le temps de traitement et simplifier les procédures de manière à assurer l'adoption rapide et fluide des décisions relatives à la mobilisation du Fonds.

1.7. Le CESE invite les États membres à accorder une attention particulière aux catégories défavorisées, notamment aux chômeurs jeunes et âgés et aux personnes menacées de pauvreté, sachant que ces groupes éprouvent des difficultés particulières à retrouver un emploi stable.

1.8. Le Comité rappelle avec force que, dans l'intérêt des bénéficiaires, l'aide devrait être mise à disposition le plus rapidement et le plus efficacement possible.

2. Contexte de l'avis, y compris la proposition législative à l'examen

2.1. Origines et évolution du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

2.1.1. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été établi par le règlement (CE) n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾ pour la période de programmation 2007-2013, en vue de faciliter le retour à l'emploi des travailleurs dans des domaines, secteurs, territoires ou marchés du travail qui subissent le choc d'une perturbation économique grave. Le FEM apporte une aide aux personnes mais n'a pas vocation à soutenir les entreprises en difficulté.

2.1.2. Dans le contexte de l'évolution de la crise économique et financière, la Commission a procédé en 2008 à la révision du FEM afin d'en élargir le champ d'application entre le 1^{er} mai 2009 et le 30 décembre 2011 et de relever le taux de cofinancement de 50 % à 65 %, de façon à alléger la charge pour les États membres.

2.1.3. Le champ d'application du FEM a été étendu en 2009, afin de pouvoir couvrir également les travailleurs ayant perdu leur emploi directement en raison de la crise financière et économique mondiale.

2.1.4. Pour le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, le champ d'application du FEM a été à nouveau étendu par le règlement (UE) n° 1309/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾. Son élargissement a permis de couvrir les licenciements résultant non seulement de modifications majeures de la structure du commerce mondial, mais aussi de toute nouvelle crise financière et économique mondiale.

2.1.5. Le 17 novembre 2017, le socle européen des droits sociaux a été proclamé conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Ses principes serviront de cadre directeur fondamental pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

2.2. Nouvelle proposition concernant le FEM après 2020

2.2.1. L'objectif principal de la nouvelle proposition est de veiller à ce que le FEM, qui est un instrument spécial maintenu en dehors des plafonds budgétaires du cadre financier pluriannuel, continue de fonctionner après le 31 décembre 2020 sans limitation dans le temps.

2.2.2. Le FEM est en mesure d'offrir une assistance également en cas de crises imprévues entraînant une perturbation grave de l'économie locale, régionale ou nationale. Ces crises inattendues peuvent prendre la forme d'une récession majeure chez des partenaires commerciaux importants ou d'un effondrement du système financier.

2.2.3. Le soutien apporté par le FEM est accessible aux travailleurs, indépendamment de leur contrat de travail ou de leur relation de travail. Il est possible d'inclure non seulement les travailleurs employés sous contrat à durée indéterminée, mais aussi les travailleurs sous contrat à durée déterminée, les travailleurs intérimaires et les propriétaires-gérants de microentreprises ainsi que les travailleurs indépendants.

2.2.4. La demande d'aide du FEM en faveur de travailleurs peut être présentée lorsque le nombre de licenciements atteint un seuil minimal. Le seuil de 250 est inférieur à celui de la période de programmation 2014-2020. Dans de nombreux États membres, la plupart des travailleurs sont employés par des petites et moyennes entreprises (PME).

2.2.5. Le FEM met l'accent sur les mesures actives du marché du travail visant à réintégrer rapidement les travailleurs licenciés dans des emplois stables. Le FEM ne peut pas contribuer au financement de mesures passives. Les allocations ne peuvent être prévues que si elles sont conçues comme des incitations visant à faciliter la participation de travailleurs licenciés à des mesures actives du marché du travail; la part des allocations dans un ensemble coordonné de mesures actives du marché du travail est plafonnée.

⁽¹⁾ JO L 406 du 30.12.2006, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1309/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020 et abrogeant le règlement (CE) n° 1927/2006 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 855).

2.2.6. Les États membres ne sollicitent l'intervention du Fonds qu'en cas de situations d'urgence réelle. Le FEM ne peut pas remplacer des mesures déjà couvertes par des fonds et programmes de l'Union figurant dans le cadre financier pluriannuel, ni des mesures nationales ou des mesures relevant de la responsabilité des entreprises à l'origine des licenciements en vertu du droit national ou de conventions collectives.

2.2.7. Une demande d'aide devrait être lancée lorsqu'une restructuration de grande ampleur a une incidence importante sur l'économie locale ou régionale.

2.2.8. Une évaluation ex post du règlement en vigueur doit être effectuée au plus tard le 31 décembre 2021.

3. Observations générales

3.1. Le CESE se félicite de la proposition de la Commission, qui permettra la poursuite du fonctionnement du FEM après le 31 décembre 2020. Dans le passé, le Comité a adopté une série d'avis concernant ce Fonds, dans lesquels il a manifesté son soutien à son égard. Il estime que ces avis n'ont rien perdu de leur validité ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

3.2. Le Comité souligne l'importance continue du rôle du FEM qui permet d'agir avec une certaine souplesse afin de soutenir les travailleurs pendant leur emploi dans le cadre de restructurations à grande échelle et de les aider à retrouver un emploi le plus rapidement possible. Il recommande de prendre en compte la situation des salariés contraints de subir une réduction durable du temps de travail sans dispositif de compensation des réductions de salaires.

3.3. De l'avis du Comité, il serait judicieux de recueillir des données de suivi plus détaillées, notamment en ce qui concerne la catégorie des travailleurs, leur formation et leur expérience professionnelle, leur statut professionnel et le type d'emploi trouvé. Compte tenu de la complexité administrative que suppose une telle démarche et de la charge qu'elle représente, le Comité soutient, à titre de solution de rechange, le recueil de telles informations au moyen de questionnaires en ligne à l'intention des bénéficiaires, comme le propose la Commission.

3.4. Le Comité est favorable à la proposition de la Commission selon laquelle les travailleurs licenciés et les travailleurs indépendants qui ont cessé d'exercer leur activité principale devraient avoir des conditions d'accès au FEM identiques, indépendamment de leur contrat de travail ou de leur relation de travail.

3.5. Le CESE estime que les contributions financières du FEM devraient principalement être orientées vers des mesures actives du marché du travail, dont l'objectif est de réintégrer rapidement les bénéficiaires dans l'emploi durable. Il conviendrait également de promouvoir des aides à la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs afin de faciliter leur reclassement.

3.6. Le CESE prend acte que le montant maximal du fonds est fixé à 225 millions d'EUR par an pour la période 2021-2027 et considère que cette enveloppe est appropriée à la situation économique actuelle de l'Union. Il fait toutefois observer qu'en cas de retour à une crise plus profonde, ou dans des situations telles qu'une accélération des mutations technologiques et de la transformation énergétique, cette enveloppe pourrait s'avérer insuffisante.

3.7. Le Comité recommande de procéder, à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, à un réexamen du FEM tant du point de vue de l'état de l'exécution des crédits que de celui du seuil minimal de 250 travailleurs licenciés, et demande à la Commission de préparer, en coopération avec l'autorité budgétaire de l'Union européenne, une adaptation en conséquence du financement du FEM.

3.8. La Commission devrait envisager en l'espèce d'augmenter les moyens financiers correspondants pour les porter autour de 1 milliard d'EUR. Sachant que le FEM est conçu comme un fonds d'urgence, il convient en outre de faire en sorte que les procédures décisionnelles relatives à une telle augmentation de l'enveloppe jouent dans les plus brefs délais.

3.9. Le CESE invite les États membres à accorder une attention particulière aux catégories défavorisées, notamment aux chômeurs jeunes et âgés et aux personnes menacées de pauvreté, sachant que ces groupes éprouvent des difficultés particulières à retrouver un emploi stable.

3.10. Les États membres et les institutions de l'Union participant au processus décisionnel relatif au FEM devraient faire tout leur possible pour réduire le temps de traitement et simplifier les procédures de manière à assurer l'adoption rapide et fluide des décisions relatives à la mobilisation du FEM. Le Comité rappelle avec force que, dans l'intérêt des bénéficiaires, l'aide devrait être mise à disposition le plus rapidement et le plus efficacement possible.

⁽³⁾ JO C 318 du 23.12.2006, p. 38.

⁽⁴⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 141.

⁽⁵⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 92.

⁽⁶⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 17.

3.11. Le CESE se félicite que le socle européen des droits sociaux servira de cadre directeur fondamental pour le FEM, qui permettra à l'Union de mettre en pratique les principes afférents en cas de restructurations de grande ampleur. Compte tenu de la difficulté de mettre en évidence un facteur spécifique de licenciement, le CESE recommande que, dans l'avenir, la mobilisation du FEM repose avant tout sur le critère de l'importance de l'incidence de la restructuration liée non seulement aux processus de mondialisation mais aussi notamment aux processus d'autres mutations majeures telles que par exemple la décarbonation, la numérisation et l'industrie 4.0 et les mutations technologiques et les processus de transformation en rapport avec cette dernière, ainsi que les mutations provoquées par un large éventail de causes pouvant être à l'origine de délocalisations ou de licenciements d'envergure, d'une crise financière ou économique. Dans ce contexte, le CESE se félicite expressément de l'élargissement du champ d'application du FEM aux risques à l'œuvre sur le marché du travail provoqués par les mutations structurelles causées par la numérisation et les développements dans le domaine de la décarbonation.

3.12. Le CESE est convaincu qu'il convient de mieux aligner le FEM sur les autres politiques de l'Union européenne et qu'il convient de détailler plus avant les modalités de l'action conjointe du FEM avec d'autres fonds et programmes (comme par exemple le FEAD, le FSE, l'EaSI, le programme Santé de l'Union européenne), ainsi que de leur interaction.

3.13. Compte tenu de la forme que revêt l'intitulé actuel du Fonds et des objectifs contradictoires qui lui sont assignés, et en gardant à l'esprit tout l'intérêt de conserver son sigle anglais «EGF», le CESE propose de modifier l'intitulé «Fonds européen d'ajustement à la mondialisation» en «Fonds européen pour l'ajustement et la mondialisation», ou en tout autre intitulé similaire qui réponde au sigle «EGF» indiqué.

3.14. Le Comité est d'avis qu'il sera utile au cours de la période à venir d'élargir le champ d'action du FEM au soutien à des programmes tels que ceux développés à l'échelon national du type emploi de courte durée («Kurzarbeit») ou de chômage partiel («short time»).

4. Petites et moyennes entreprises

4.1. Les petites et moyennes entreprises pourvoient à quelque 80 % des emplois dans l'Union européenne, tout en faisant partie de celles qui sont les plus vulnérables lorsque se produisent des processus de crise ou de transformation. C'est pourquoi le Comité demande aux gouvernements des États membres de créer, en coopération avec la Commission, des mécanismes à l'échelon national et de renforcer les structures administratives sous l'angle de leurs capacités de manière à faciliter et à rendre plus efficaces la préparation des demandes des petites et moyennes entreprises d'intervention du FEM et l'octroi d'une aide aux travailleurs victimes de la perte de leur emploi.

4.2. Le CESE soutient la proposition consistant à mettre sur un pied d'égalité les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants (article 7) sous réserve d'un non-cumul entre travail indépendant et emploi salarié et en cas de cessation de l'activité principale.

4.3. Le Comité approuve la protection des propriétaires des très petites entreprises qui pourraient perdre leur travail du fait d'une crise économique ou financière ou de mutations technologiques, ainsi que la possibilité pour ces personnes aussi d'obtenir un soutien financé par le FEM. Cela ne devrait pas signifier qu'un «travailleur indépendant» serait défini comme «une personne qui employait moins de 10 travailleurs», comme l'indique l'article 4 de la proposition de règlement présentée par la Commission. Cette définition produirait nombre d'effets divers dans les actes législatifs européens, car elle qualifierait de manière identique différentes catégories d'activité professionnelle et économique. Nous demandons à la Commission de trouver une autre solution pour réaliser l'objectif de protéger les propriétaires des très petites entreprises, que le Comité approuve par ailleurs.

4.4. Le CESE suggère à la Commission d'améliorer, en coopération avec les États membres, les résultats du FEM au moyen d'une campagne d'information, y compris à destination des petites et moyennes entreprises, afin de permettre à leurs salariés de bénéficier plus aisément des possibilités d'octroi d'un soutien offertes par le FEM.

4.5. Le CESE se félicite de la nouvelle configuration des critères d'intervention (article 5), qui accorde une attention particulière à la situation qui prévaut dans les petites et moyennes entreprises qui représentent une grande partie de l'emploi salarié. Il importe, en particulier, nonobstant le seuil de 250 salariés, de prendre en compte la notion de groupe et/ou d'ensemble territorial lorsque plusieurs filiales d'un même groupe confrontées à des suppressions d'emplois n'atteignent pas ce seuil individuellement.

5. Observations particulières

5.1. Le CESE recommande d'envisager davantage de souplesse pour le calcul du nombre de licenciements et de cessations d'activité (article 6), de bénéficiaires éligibles (article 7) et de mesures éligibles (article 8), de sorte que l'aide parvienne aux travailleurs concernés le plus rapidement possible.

5.2. Le Comité recommande aussi de simplifier au maximum les démarches administratives liées à la présentation des demandes (article 9) et d'accélérer ainsi l'ensemble du processus. La simplification des documents et la mise en place d'une assistance technique aux États membres, quand elle est nécessaire, sont des éléments de nature à étendre la portée des interventions du Fonds.

5.3. Le Comité est convaincu qu'il est indispensable de simplifier les mesures administratives (point 2 de l'annexe de la proposition de règlement), notamment les dispositions en matière de suivi et de rapports, les systèmes de gestion et de contrôle, et les mesures de prévention des fraudes et irrégularités.

5.4. Le CESE approuve la restriction de l'éligibilité au titre de la contribution financière du FEM mentionnée à l'article 8, paragraphe 2, point b), où il est expliqué que l'aide du FEM ne saurait se substituer à la responsabilité qui découle pour les entreprises du droit national ou de conventions collectives. Cette disposition ne devrait pas exclure de manière générale les mesures de marché fondées sur des conventions collectives de l'éventail potentiel des soutiens apportés par le FEM.

5.5. Le Comité escompte que dans le cadre de l'évaluation ex post prévue du FEM, la Commission accordera une grande attention à l'analyse des causes des disparités du recours au FEM parmi les États membres de l'Union européenne, et notamment des causes qui ont conduit à n'y recourir que faiblement, voire même pas du tout, dans les pays que sont la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Croatie, Chypre, la Lettonie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, la Slovaquie et le Royaume-Uni.

5.6. Le CESE réitère sa demande selon laquelle les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile devraient participer au processus de sollicitation de financement dès le début de la procédure et au cours de toutes les phases de traitement des demandes d'aide au titre du FEM, tant au niveau des entreprises qu'à celui des régions, des États membres et de l'Union européenne. Compte tenu de leur connaissance précise de la situation et des spécificités locales, les structures régionales et les communes peuvent également jouer un rôle important.

5.7. Le Comité recommande à la Commission de préciser dans le règlement que la notion d'«employés» couvre également les sociétaires salariés des coopératives.

Brussels, le 12 décembre 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER
