

# VERS UN FONDS EUROPÉEN D'ACCOMPAGNEMENT DES TRANSITIONS



## ■ SOFIA FERNANDES

Chercheuse senior,  
Institut Jacques Delors

## ■ JUSTINE DANIEL

Assistante de recherche,  
Institut Jacques Delors

## Résumé

Depuis 2007, l'UE dispose d'un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) qui lui permet de cofinancer, avec les États membres, des politiques visant à faciliter le retour vers l'emploi des travailleurs ayant perdu leur travail en raison de restructurations majeures causées par la mondialisation.

Jusqu'à fin 2017, ce fonds a visé 147 000 travailleurs européens. Néanmoins, malgré un budget relativement faible, ce fonds a été sous-utilisé : seuls 15% de son plafond de dépenses – soit 611 millions d'euros – ont été alloués. Cela s'explique par des critères d'accès au fonds trop restrictifs, des procédures trop longues ou encore un manque de visibilité du fonds. De plus, son efficacité est difficile à mesurer dû à un manque de données. Huit pays de l'UE n'ont jamais eu recours à ce fonds.

Si le FEM n'a pas atteint son potentiel au cours des onze dernières années, ce fonds n'est pas pour autant à abandonner. Au contraire, les profondes et rapides mutations en cours dans nos économies ainsi que les interrogations politiques sur la valeur ajoutée propre à l'action européenne appellent à libérer tout le potentiel de ce fonds. La négociation en cours du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2021-2027 offre aux décideurs européens l'occasion de doter l'UE d'un véritable « fonds européen d'accompagnement des transitions ».

Nous présentons dans ce papier, à partir d'une analyse du fonctionnement et des résultats du FEM, un ensemble de recommandations pour ce nouveau fonds : 1) un champ d'application élargi à toute restructuration majeure liée non seulement à la mondialisation mais aussi à d'autres transitions en cours – telles que la robotisation, la numérisation de l'économie et la transition énergétique – susceptibles de détruire des emplois existants ; 2) une simplification de la procédure et des critères d'accès moins restrictifs pour renforcer le taux de recours au fond ; 3) une efficacité accrue des projets de retour à l'emploi financés par le fonds ; 4) des synergies renforcées avec les autres instruments européens ; 5) un budget fortement augmenté et une meilleure visibilité du fonds.

# INTRODUCTION

---

Depuis 2007, l'Union européenne (UE) est dotée d'un « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation » (FEM), visant à soutenir la réinsertion professionnelle des travailleurs qui perdent leur emploi en raison de modifications majeures de la structure du commerce international, dans les cas où ces licenciements ont des incidences négatives importantes sur l'économie régionale. La création du FEM a été justifiée par la nécessité de pallier les effets indésirables d'une plus grande ouverture des échanges commerciaux. En effet, si cette ouverture entraîne un ensemble de gains collectifs – tels que des gains de compétitivité pour les entreprises grâce à leur spécialisation, des gains de pouvoir d'achat pour les consommateurs ou un renforcement de la croissance économique<sup>1</sup> –, elle fait aussi des « perdants ». Certains emplois, dans les entreprises moins compétitives, sont détruits ou délocalisés vers d'autres pays.

Ces effets négatifs de la mondialisation sont souvent concentrés sur certaines activités, régions et catégories de travailleurs, ce qui les rend d'autant plus visibles (contrairement aux bénéficiaires de l'ouverture commerciale, qui sont plus diffus). Alors que la politique commerciale est une compétence exclusive de l'UE, la création de ce fonds traduit la reconnaissance politique que la gestion des dégâts que l'ouverture des échanges peut engendrer ne doit pas être laissée à la seule responsabilité des États membres, dont les politiques sociales sont très hétérogènes.

Les arguments qui ont justifié la création du fonds il y a douze ans ne sont pas moins valables aujourd'hui, bien au contraire. Accompagner les *perdants* de la mondialisation est devenu non seulement un enjeu économique et social mais aussi un enjeu politique, face à la défiance croissante d'un bon nombre d'Européens à l'égard de l'ouverture commerciale. Cependant, en plus d'une interdépendance mondiale toujours plus accrue, les marchés du travail européens font également face aujourd'hui à d'autres défis majeurs – tels que la robotisation, la numérisation de l'économie et la transition énergétique – susceptibles d'entraîner de profondes restructurations. Selon une étude récente, 9 % des emplois des pays membres de l'OCDE sont « automatisables » et devraient donc disparaître<sup>2</sup>. De son côté, l'Organisation Internationale du Travail estime qu'à l'horizon 2030 la transition énergétique aura permis de créer 24 millions de nouveaux emplois dans le monde mais aura détruit 6 millions d'emplois existants<sup>3</sup>.

De plus, les différents défis qui se posent aujourd'hui au monde du travail sont souvent liés et/ou se renforcent mutuellement ; il devient donc difficile et artificiel d'isoler une cause spécifique entraînant une restructuration. Dans un tel contexte, la Commission a récemment proposé – dans le cadre des négociations sur les instruments budgétaires de l'UE pour la période 2021-2027 – d'élargir le champ d'application du FEM pour qu'il couvre toute restructuration majeure, indépendamment de la cause de cette restructuration. Il s'agirait de doter l'UE d'un « fonds européen d'accompagnement des transitions » - bien que la Commission ait choisi de maintenir la désignation actuelle du fonds –, qui compléterait l'action du Fonds Social Européen (FSE) qui a un rôle préventif visant à anticiper les transitions et limiter les pertes d'emplois qu'elles peuvent engendrer. Cela n'est pas synonyme d'une rupture avec le passé ; au contraire, le nouveau fonds doit être basé sur le fonctionnement du FEM et les enseignements tirés de ses onze années d'existence.

Avant de présenter un ensemble de recommandations concernant ce nouveau fonds pour l'après-2021, nous commençons par analyser le fonctionnement actuel du FEM (partie 1) et

1. Voir Commission européenne, *Document de réflexion sur le maîtrise de la mondialisation*, 10 mai 2017.

2. Arntz, M., T. Gregory et U. Zierahn, "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis", Documents de travail de l'OCDE sur le social, l'emploi et les migrations, No. 189, OCDE, Paris, 2016.

3. Organisation Internationale du Travail, *World employment social outlook 2018 - Greening with jobs*, Genève, 2018.

rappelons quelques chiffres-clés concernant son utilisation et son efficacité depuis 2007 (partie 2). Ensuite, nous identifions, sur la base des évaluations ex-post du FEM qui sont disponibles, les principales limites de ce fonds mises en évidence depuis sa création (partie 3). Sur cette base, nous identifions cinq priorités pour ce fonds européen d'accompagnement des transitions et analysons dans quelle mesure elles sont déjà prises en considération dans la proposition de la Commission : i) un élargissement de son champ d'application ; ii) une simplification de la procédure et un renforcement du taux d'utilisation du fonds ; iii) une efficacité renforcée des projets financés ; iv) de meilleures synergies entre le fonds et les autres instruments européens ; et v) une dotation financière renforcée et une visibilité accrue.

## 1 ■ FONDS D'AJUSTEMENT À LA MONDIALISATION : OBJECTIF ET FONCTIONNEMENT

---

Le FEM a été créé en 2007 et a depuis fait l'objet de deux révisions – en 2009 et 2014 – visant à faciliter son déploiement et renforcer sa portée. Tel qu'il existe aujourd'hui, ce fonds permet à l'UE de cofinancer, avec les États membres, des politiques actives de l'emploi visant à faciliter le retour vers l'emploi des travailleurs ayant perdu leur travail en raison de la mondialisation ou d'une crise économique, lorsque ces destructions d'emplois ont un impact significatif sur le marché du travail local ou régional. Les États-Unis disposent d'un instrument similaire au FEM depuis 1961 : le programme *Trade Adjustment Assistance* (TAA). Le FEM et le TAA présentent toutefois deux différences majeures. D'une part, le FEM, dans son format actuel, ne couvre plus uniquement les pertes d'emplois liées à l'ouverture commerciale – comme le TAA – mais aussi celles consécutives à une crise économique. D'autre part, le FEM ne peut être mobilisé que dans les cas de restructurations majeures, alors que le TAA soutient chaque travailleur étant négativement impacté par l'ouverture commerciale. Ceci confère au TAA une portée beaucoup plus large que le FEM (voir encadré 1).

Dans l'UE, seules les autorités nationales désignées par les gouvernements peuvent solliciter une mobilisation du fonds auprès de la Commission ; ces autorités doivent donc centraliser et valider les demandes présentées par leurs acteurs nationaux (notamment les entreprises, les régions ou les partenaires sociaux). Pour être éligibles, les demandes de mobilisation du FEM doivent répondre à un ensemble de critères, dont l'évolution depuis 2007 est illustrée dans le tableau 1.

Premièrement, l'État membre doit démontrer le lien entre les licenciements et la mondialisation ou la crise. Plus particulièrement, le lien entre les restructurations et la mondialisation peut être établi du fait d'une modification de la structure du commerce international – via une hausse substantielle des importations dans l'UE ou un recul rapide de la part de marché de l'UE dans un secteur donné – ou d'une délocalisation d'activités vers des pays tiers.

Deuxièmement, un seuil minimal de travailleurs licenciés doit être atteint. Ce seuil était initialement de 1000 travailleurs mais a été diminué – car trop restrictif – à 500 travailleurs à partir de 2014. Ces licenciements sont comptabilisés sur une période de 4 mois s'il s'agit d'une seule entreprise (y compris ses fournisseurs ou producteurs en aval), ou sur une période de 9 mois s'il s'agit de plusieurs PME dans un secteur économique spécifique dans une même région ou deux régions avoisinantes. Initialement, seuls les travailleurs en contrat à durée indéterminée étaient visés par le FEM. Depuis 2014, les travailleurs indépendants, les travailleurs temporaires et les travailleurs à durée déterminée peuvent également bénéficier du fonds. Entre 2014 et 2017, les États membres pouvaient – pour les régions à fort taux de chômage – ajouter aux bénéficiaires des actions cofinancées par le FEM des jeunes qui ne travaillaient pas et ne suivaient pas d'études ni de formation (NEETs)<sup>4</sup>.

4. Le nombre de jeunes NEETs inclus dans le projet ne pouvait pas dépasser le nombre de travailleurs visés par l'aide du FEM.

Troisièmement, l'État membre doit cofinancer le projet de réinsertion des travailleurs. Le taux de co-financement du FEM a été fixé à 50% pour la période 2007-2013 (mais a été relevé à 65% entre 2009 et 2011 pour répondre aux contraintes budgétaires des États pendant la crise). Depuis 2014, ce taux a été porté à 60%.

Quatrièmement, le projet – qui ne peut durer plus de 24 mois – doit inclure des mesures dites « actives » telles que des formations, des services de conseil et d'aide à la recherche d'emploi, le soutien à l'entrepreneuriat ou à l'emploi indépendant (le FEM ne peut pas servir à financer les indemnités de chômage de base). Des allocations de formation, des allocations de mobilité/réinstallation, des indemnités journalières et des incitations à l'embauche pour les employeurs peuvent également être financées mais dans une moindre mesure puisqu'elles ne peuvent pas dépasser 35% des coûts du projet de réinsertion proposé par l'État membre.

**TABLEAU 1 ■ Évolution de la législation encadrant le FEM<sup>5</sup>**

	2007-2013	2009-2011	2014-2020	2021-2027
<b>Budget annuel</b>	500 millions d'euros	500 millions d'euros	150 millions d'euros	225 millions d'euros
<b>Champ d'application</b>	* Mondialisation	* Mondialisation * Crise économique et financière	* Mondialisation * Persistance de la crise ou nouvelle crise économique ou financière	* Mondialisation * Persistance de la crise ou nouvelle crise économique ou financière * Différends commerciaux * Transition vers une économie à faible intensité en carbone * Numérisation et robotisation
<b>Critères d'intervention</b>	* Au moins 1000 salariés d'une entreprise sur 4 mois * Ou au moins 1000 salariés de PME d'un secteur économique dans une région ou deux régions contigües sur une période de 9 mois.	* Au moins 1000 salariés d'une entreprise sur 4 mois * Ou au moins 1000 salariés de PME d'un secteur économique dans une région ou deux régions contigües sur une période de 9 mois.	* Au moins 500 salariés ou travailleurs indépendants sur 4 mois dans une entreprise * Ou sur 9 mois, en particulier dans des PME, d'un secteur économique dans une région ou deux régions contigües.	* Au moins 250 salariés ou travailleurs indépendants sur 4 mois dans une entreprise * Ou sur 6 mois dans un secteur économique et dans une ou plusieurs régions contigües * Ou sur 4 mois dans différents secteurs et dans une même région
<b>Taux de co-financement</b>	50%	50% si le champ d'application est la mondialisation ; 65% si c'est la crise financière.	60%	Aligné sur le taux de cofinancement le plus élevé du FSE + dans l'État membre concerné (entre 50% et 85%)
<b>Travailleurs concernés</b>	Travailleurs en CDI	Travailleurs en CDI	Travailleurs en CDI, en CDD, travailleurs intérimaires, propriétaires-gérants de microentreprises, travailleurs indépendants. Possibilité d'inclure dans la demande des jeunes NEET.	Travailleurs en CDI, en CDD, travailleurs intérimaires, propriétaires-gérants de microentreprises, travailleurs indépendants.
<b>Durée du projet</b>	Maximum 12 mois	Maximum 24 mois	Maximum 24 mois après la demande d'intervention par l'État membre	Maximum 24 mois après l'entrée en vigueur de la décision d'intervention validée par le PE et le Conseil

5. Règlement (CE) n°1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant sur la création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, modifié par le Règlement (CE) n°546/2009 du 18 juin 2009 et abrogé par le Règlement (UE) n°1309/2013 du 17 décembre 2013. Proposition 2018/0202 (COD) de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation du 30 mai 2018.

Le FEM, en tant qu'instrument d'urgence, ne dispose pas d'un budget pré-alloué mais plutôt d'un plafond de dépense, dont les fonds ne doivent pas impérativement être dépensés. Il fait partie des instruments de l'UE établis en dehors du budget de l'UE – comme le Fonds de Solidarité de l'UE. La principale conséquence de cette situation est que chaque projet doit être validé par les autorités budgétaires européennes : le Conseil et le Parlement. Après avoir évalué la recevabilité de la demande de l'État membre, la Commission présente une proposition de mobilisation des crédits du FEM au PE et au Conseil. Ces derniers ont chacun un mois pour accepter la proposition de la Commission, qui débloquent ensuite les crédits. Ces différentes étapes rendent la procédure assez longue, ce qui est contradictoire avec la nécessaire rapidité de mobilisation qui doit caractériser un fonds d'urgence.

#### ENCADRÉ 1 ■ Le programme *Trade Adjustment Assistance* (TAA) créé en 1962 aux États-Unis

Les États-Unis disposent d'un instrument similaire au FEM depuis 1962 : le programme *Trade Adjustment Assistance* (TAA). Il permet aux travailleurs qui perdent leur emploi ou qui subissent une baisse de salaire ou de temps de travail du fait d'une augmentation des importations ou d'une délocalisation en dehors des États-Unis d'accéder à la formation professionnelle mais également à des allocations ou à une assurance chômage. Les demandeurs d'emploi s'adressent directement à l'agence nationale pour l'emploi lorsque la relation entre la perte de leur travail et le commerce international est avérée par le *Department of Labor*. La différence majeure entre le TAA et le FEM est que ce dernier ne peut être mobilisé que pour les restructurations majeures (plus de 500 pertes d'emplois) alors que le TAA n'a pas de seuil minimal, il est censé apporter une aide à chaque travailleur étant négativement impacté par la mondialisation. La portée budgétaire du TAA est par conséquent plus importante que celle du FEM. En 2010, le TAA a mobilisé 975 millions de dollars pour 280 873 de travailleurs tandis que le FEM n'a alloué que 131,9 millions d'euros pour 26 867 travailleurs visés.

Voir : Roberto Bendini, *A brief comparison of globalisation adjustment funds in the EU and the US*, Parlement européen, 2014.

## 2 ■ LE FEM, ÉTAT DES LIEUX

Au cours de ses sept premières années d'existence, le FEM a disposé d'un plafond de dépenses de 500 millions d'euros par an. Néanmoins, au cours de cette période, le montant annuel maximum mobilisé par le FEM a été de 131,9 millions en 2010, ce qui a justifié la baisse de l'enveloppe annuelle du fonds à partir de 2014. Aujourd'hui, le FEM dispose d'un budget annuel maximum de 150 millions d'euros.

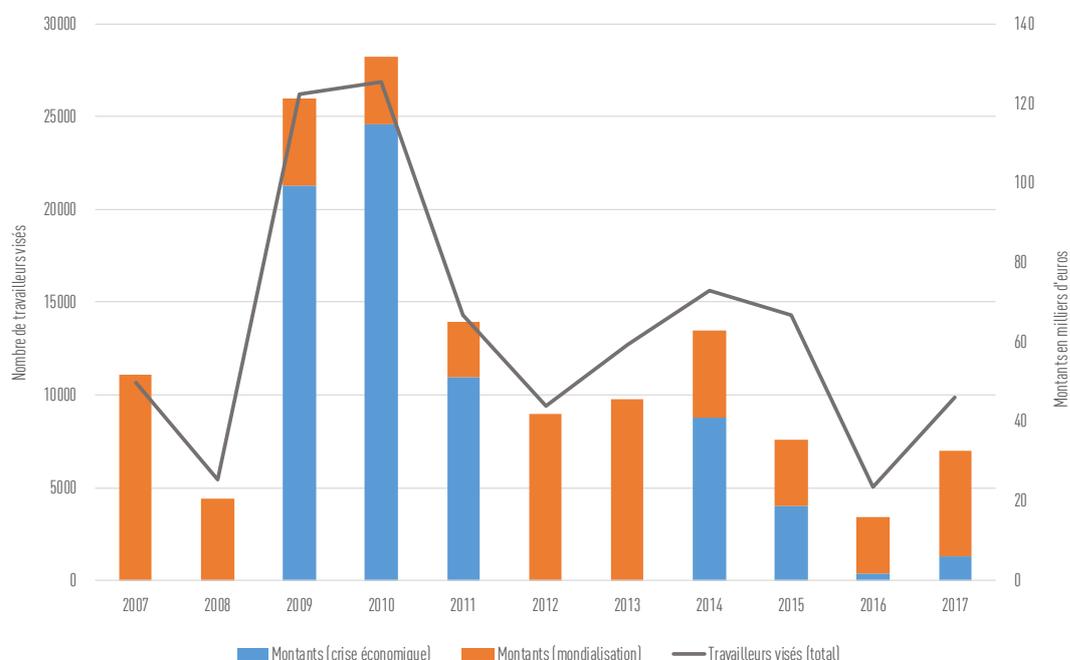
Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2017, la Commission a approuvé 157 demandes d'aide du FEM, couvrant 147 000 travailleurs et représentant 611,2 millions de financements européens<sup>6</sup>. Le graphique 1 présente les montants alloués du FEM selon la cause des licenciements et le nombre de travailleurs visés chaque année. Il nous permet de constater que le budget du FEM a varié d'un minimum de 15,8 millions d'euros en 2016 à 131,9 millions d'euros en 2010 pour, respectivement, 5 030 et 26 867 travailleurs visés.

La forte augmentation du nombre de demandes enregistrées entre 2009 et 2010 est liée à l'élargissement du champ d'application du FEM (pour inclure la crise). C'est également entre 2009 et 2011 que le taux de co-financement du FEM a été le plus élevé (65% s'il s'agissait de demandes liées à la crise économique et financière). Alors que le FEM est initialement pensé pour faire face aux conséquences de la mondialisation, seule la moitié des demandes acceptées au cours des onze dernières années y sont liées. Entre 2009 et 2011, les demandes liées

<sup>6</sup> Source : [Liste des demandes d'intervention](#) depuis 2007 (mise à jour mensuelle) sur le [site web](#) de la Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne. Sauf mention, les données utilisées dans ce papier proviennent de cette source. Depuis 2007, la Commission n'a refusé qu'une seule demande d'aide du FEM et 18 autres demandes ont été retirées par l'État membre avant la fin de la procédure.

à la crise ont même représenté près de 80% des demandes d'aide du FEM. Toutefois, depuis 2014, ce pourcentage est tombé à 38% (voir graphique 1). Il est intéressant de noter qu'entre 2007 et 2016, les demandes faites pour une seule entreprise étaient à 58% liées à la mondialisation ; à l'inverse, les demandes concernant un ensemble de PME étaient le plus souvent liées à la crise (65%)<sup>7</sup>.

**GRAPHIQUE 1 ■ Nombre de travailleurs visés et montants alloués par le FEM selon le champ d'application, 2007-2017**

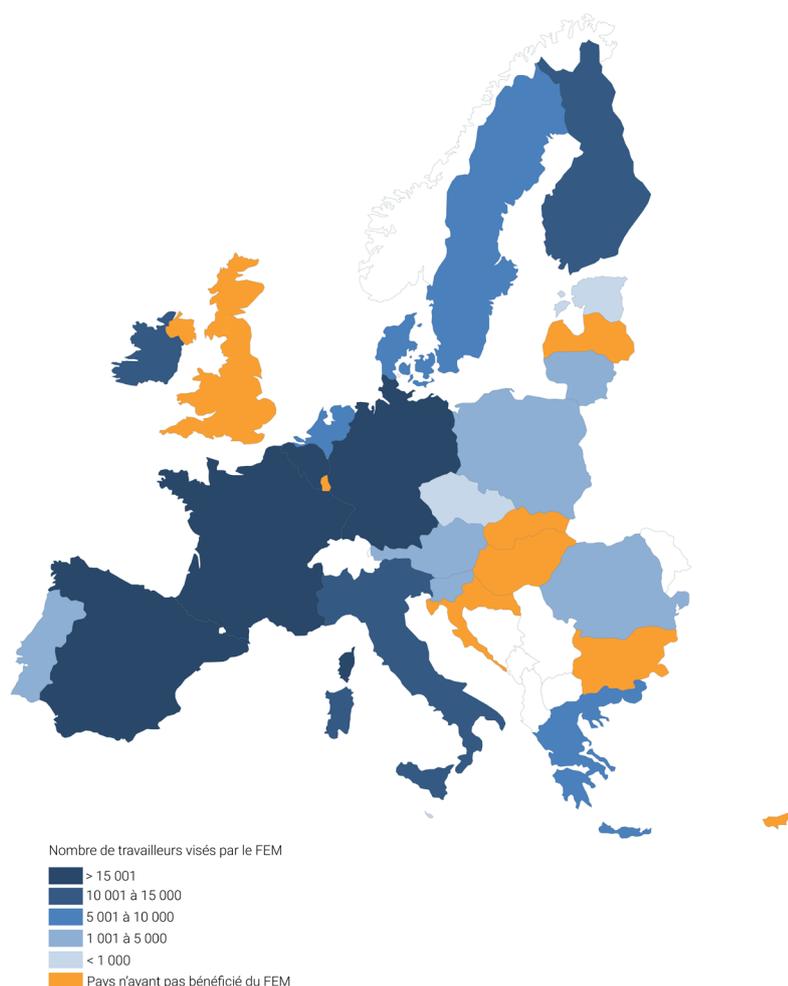


Source : Liste des demandes d'intervention depuis 2007 (mise à jour mensuelle), Commission européenne

Le déploiement géographique du FEM est très inégal, puisque 75% des travailleurs visés sont issus de huit pays de l'UE : France, Belgique, Espagne, Allemagne, Italie, Finlande, Irlande et Pays-Bas. Huit pays n'ont jamais bénéficié du FEM (Bulgarie, Chypre, Croatie, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Royaume-Uni, Slovaquie). Comme l'illustre la carte 1, les pays d'Europe de l'Est n'ont pas ou peu utilisé le FEM, ce qui s'explique dans un premier temps par le fait qu'une partie de ces pays ait été relativement moins touchée par la crise économique. Par ailleurs, le recours au Fonds Social Européen (FSE) est, pour ces pays, plus intéressant qu'une intervention du FEM, dans la mesure où le taux de co-financement du FSE atteint 85% pour les régions les moins développées de l'UE (contre un taux de co-financement du FEM de 60% actuellement). Concernant le non-recours du Royaume-Uni au FEM, cela s'explique par la position du gouvernement britannique qui est en désaccord avec l'existence même du fonds, qu'il juge inefficace (et sans l'accord des autorités nationales, qui doivent cofinancer les projets, aucune demande de financement ne peut être présentée au FEM).

7. Grégory Claeys et André Sapir, *The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the pain from trade?*, Policy contribution issue n°05, Bruegel, mars 2018.

CARTE 1 ■ Nombre de travailleurs visés par le FEM dans chaque État membre, 2007-2017



Source : *Liste des demandes d'intervention depuis 2007 (mise à jour mensuelle)*, Commission européenne

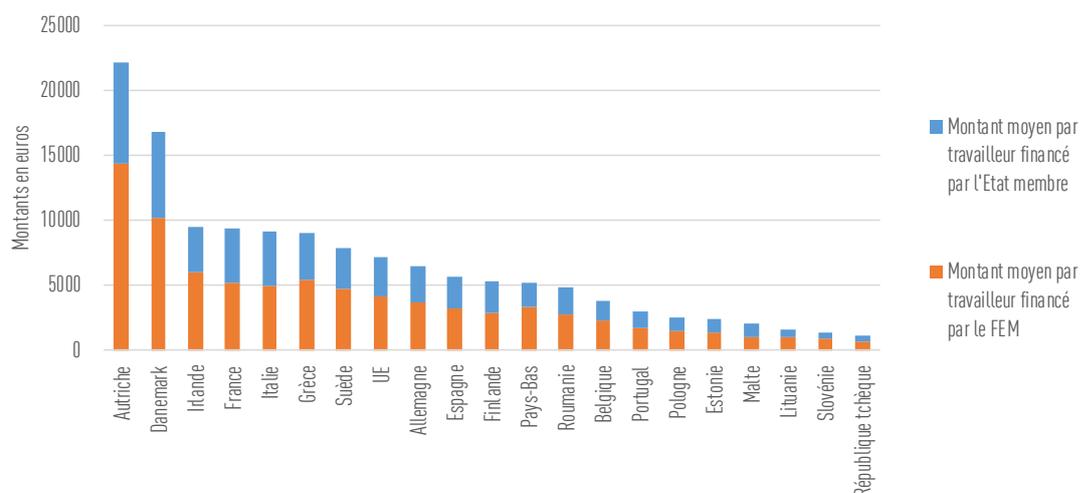
Il est important de préciser que tous les demandeurs d'emplois initialement visés par les demandes des États membres n'ont pas bénéficié des fonds du FEM. Selon l'évaluation de la Commission pour la période 2007-2013<sup>8</sup>, seuls 72% des travailleurs visés ont effectivement reçu une aide du FEM (voir tableau 2). Cela s'explique en partie par le délai de plusieurs mois qui s'écoule entre les licenciements et le début du projet financé par le FEM. Pendant ce laps de temps, certains travailleurs retrouvent un emploi et/ou quittent la région où ils étaient initialement employés. Le document de la Commission met également en avant que les budgets initialement validés ne sont, dans la plupart des cas, pas utilisés dans leur intégralité. Sur la période en question, seuls 55% en moyenne des budgets accordés par le FEM étaient finalement utilisés – le reste devant être remboursé par l'État membre à la fin de la période de mise en œuvre du programme de réinsertion initialement prévu.

Le financement moyen prévu par travailleur visé entre 2007 et 2017 varie largement selon les États membres qui ont bénéficié du FEM. Le graphique 2 nous permet d'observer qu'en Autriche et au Danemark, le financement moyen par travailleur était respectivement de 22 079 et 16 746 euros, largement au-dessus de la moyenne européenne qui est de 7 111 euros<sup>9</sup>.

8. Tina Weber, Inga Pavlovaite, Richard Smith et Meagan Andrews, *Ex-post evaluation of the European Globalisation Adjustment Fund (EGF) - Final Report*, Commission européenne, DG EMPL, 2015.

9. Le financement par travailleur calculé par la Commission est fait à partir des budgets prévus et des travailleurs visés.

GRAPHIQUE 2 ■ Montant moyen prévu par travailleur visé selon les États membres et selon l'origine du financement, 2007-2017



Source : Liste des demandes d'intervention depuis 2007 (mise à jour mensuelle), Commission européenne

En termes de secteurs d'activité bénéficiaires du FEM, l'industrie automobile a représenté plus de 20% des montants alloués du FEM entre 2007 et 2017. Les autres secteurs qui ont le plus bénéficié du FEM ont été la production de machines et d'équipement, l'industrie textile, la téléphonie mobile et le secteur de l'aviation. Au total, ces cinq secteurs ont mobilisé plus de 50% des fonds alloués du FEM<sup>10</sup>.

## 3. QUELLE ÉVALUATION DU FEM APRÈS ONZE ANS ?

### 3.1 Le FEM : un fonds sous-utilisé

En 2007, lorsque le FEM a été créé, la taille de son budget (500 millions d'euros annuels) a été critiquée par certains, qui considéraient ce montant comme symbolique face à l'ampleur du défi. Pourtant, depuis sa création, le FEM a été constamment sous-utilisé. Sa dotation maximum entre 2007 et 2017 était de 4,1 milliards d'euros ; or, seuls 15% de cette somme – soit 611,2 millions d'euros – ont été utilisés, et ce malgré l'élargissement du champ d'application du fonds en 2009 pour inclure les pertes d'emplois liées à la crise économique et financière.

Cette sous-utilisation du fonds n'est bien entendu pas le reflet de pertes d'emplois moins importantes que prévues. Comme le soulignent Claeys et Sapir<sup>11</sup>, seules 4 des 30 restructurations de plus de 500 travailleurs liées à des délocalisations en dehors de l'UE constatées par l'agence Eurofound entre 2007 et 2016 ont bénéficié de l'aide du FEM. Les auteurs estiment également que le fonds ne toucherait que moins de 4% des travailleurs ayant perdu leur emploi à cause de l'impact de la mondialisation.

10. *Ibid.*, p.42.

11. Grégory Claeys et André Sapir, *op.cit.* Les auteurs utilisent la base de données *European Restructuring Monitor* d'Eurofound, p. 7.

Les différentes évaluations du FEM réalisées par les institutions européennes<sup>12</sup> permettent de mettre en lumière un ensemble de causes justifiant la sous-utilisation du FEM depuis sa création.

- *Un critère d'éligibilité trop restrictif*

Premièrement, le critère d'éligibilité concernant le seuil minimal de travailleurs est trop restrictif. Bien qu'il ait baissé de 1000 à 500 travailleurs licenciés, ce seuil reste encore trop élevé et exclut du champ d'application du FEM un nombre trop important de restructurations. Comme le souligne la Commission dans son évaluation d'impact, l'analyse des cas enregistrés par le *European Restructuring Monitor* géré par Eurofound met en évidence une baisse des cas de restructurations entraînant plus de 500 licenciements au cours de la décennie passée (passant de 20-25% entre 2007-2009 à environ 15% actuellement)<sup>13</sup>.

- *Des procédures trop longues*

Deuxièmement, les procédures sont complexes et trop longues, ce qui décourage les États membres de présenter des demandes. Le délai moyen entre la demande d'aide du FEM de la part de l'État membre et le versement des fonds par la Commission a été, pour la période 2007-2013, de 300 jours. Malgré les délais plus courts imposés aux États et à la Commission depuis 2014, qui ont permis de réduire le délai moyen à 200 jours, ce délai est toujours trop long pour un instrument d'urgence<sup>14</sup>. Cela est en grande partie dû au fait que le FEM est un instrument hors budget de l'UE, ce qui implique que les deux organes budgétaires de l'UE – Conseil et Parlement européen – doivent valider chaque demande d'aide.

- *Un taux de co-financement peu incitatif*

Enfin, le taux de co-financement du FEM (60% actuellement) est faible lorsque nous le comparons à celui du FSE, qui varie entre 50% et 85% selon la richesse relative de chaque région. Pour les régions qui bénéficient d'un taux de co-financement du FSE de 85%, il est naturellement plus intéressant de mobiliser cet instrument budgétaire, même pour les situations où le FEM aurait pu être sollicité.

### 3.2. Une efficacité difficile à mesurer

Si le fonds a été insuffisamment sollicité, a-t-il néanmoins démontré son efficacité pour le retour à l'emploi des travailleurs concernés ? Selon l'évaluation à mi-parcours du FEM, ce fonds offre aux travailleurs licenciés qui en bénéficient une « *combinaison unique de mesures personnalisées qui mènent à des résultats plus durables, augmentent l'auto-estime des bénéficiaires qui ont, au final, une approche plus proactive dans leur recherche d'emploi, et améliore leur employabilité* »<sup>15</sup>.

Grâce aux données fournies par les rapports annuels entre 2007 et 2013 de la Commission européenne sur le FEM<sup>16</sup>, il est possible d'évaluer le taux de retour à l'emploi des demandeurs

<sup>12</sup> Rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les activités du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015-2016 ; Tina Weber, Inga Pavlovaite, Richard Smith and Meagan Andrews, op.cit. ; Reynolds, S., *The European Globalisation Adjustment Fund 2007- 2014, European Implementation Assessment*, European Parliament Research Service, 2016 ; Cour des Comptes Européenne, « *Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation a-t-il apporté une valeur ajoutée européenne en matière de réinsertion des travailleurs licenciés ?* », Rapport spécial n°7, Luxembourg, 2013.

<sup>13</sup> *Liste des demandes d'intervention* depuis 2007 (mise à jour mensuelle) si le [site web](#) de la Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne.

<sup>14</sup> Commission européenne, *Impact assessment ESF+ and EGF*, 30 mai 2018, p. 31.

<sup>15</sup> Commission européenne, Rapport sur l'évaluation à mi-parcours du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, 16 mai 2018.

<sup>16</sup> Rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les activités du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. Les données sur les travailleurs aidés ne sont pas disponibles dans les rapports sur les activités du FEM les années suivantes.

d'emploi effectivement aidés par ce fonds. Pour les demandes d'intervention acceptées entre 2007 et 2013, ce taux est de 42,8%<sup>17</sup> (voir tableau 2) mais les écarts sont importants d'un cas à un autre. Les deux pays qui ont enregistré les taux de retour à l'emploi les plus élevés sur la période de 2007 à 2013 sont la République tchèque (92,37%) et la Pologne (73,58%) ; ceux qui ont enregistré les taux les plus faibles sont la France (21,7%) et la Belgique (17,69%). L'évaluation ex-post de la Commission pour la période 2007-2013 constate que l'efficacité de l'aide du FEM est positivement corrélée à la proportion de moins de 25 ans et de travailleurs avec un niveau d'éducation élevé parmi les travailleurs aidés. Sans surprise, il y a une corrélation négative entre le taux de retour à l'emploi des travailleurs aidés par le FEM et le taux de chômage à l'échelle locale<sup>18</sup>.

**TABEAU 2 ■ Demandeurs d'emploi visés par les demandes de mobilisation du FEM ainsi que les bénéficiaires et leur taux de retour à l'emploi pour une sélection de pays entre 2007 et 2013**

	Demandeurs d'emploi visés par la demande de l'État membre	Demandeurs d'emploi effectivement bénéficiaires une fois les fonds versés à l'État membre	Demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi à l'issue de la mise en œuvre des mesures	Taux de retour à l'emploi
<b>République tchèque</b>	460	341	315	92,4%
<b>Pologne</b>	1806	711	526	74,0%
<b>Suède</b>	3550	2238	1531	68,4%
<b>Allemagne</b>	11349	9620	6146	63,9%
<b>Italie</b>	11994	9198	2554	27,8%
<b>Portugal</b>	4871	2750	735	26,7%
<b>France</b>	9824	9813	2130	21,7%
<b>Belgique</b>	7222	5594	990	17,7%
<b>Total UE</b>	105534*	81937*	35102*	42,8%*

Source : Rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les activités du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. *Liste des demandes d'intervention depuis 2007 (mise à jour mensuelle)*, Commission européenne. \* : données non disponibles pour l'Estonie.

Malgré l'intérêt de ces données, elles ne sont pas suffisantes pour évaluer l'efficacité des financements du FEM. Les données rendues disponibles par la Commission ne permettent par exemple pas d'évaluer si le taux de retour à l'emploi des travailleurs ayant bénéficié du FEM est plus important que celui des travailleurs se trouvant dans une situation similaire (restructuration entraînant plus de 500 pertes d'emplois liées à la mondialisation ou la crise) mais n'ayant pas reçu une aide du FEM. Aussi, les données disponibles ne donnent pas de visibilité sur la qualité des nouveaux emplois des travailleurs licenciés. Dans ce contexte, un rapport de la Cour des Comptes européenne de 2013 sur l'évaluation de l'efficacité du FEM, a souligné que « la réinsertion professionnelle des travailleurs bénéficiant de l'aide du FEM n'a pas pu être évaluée de manière fiable » car « les données concernant la réinsertion existent mais ne sont pas suffisamment précises, cohérentes et détaillées pour permettre d'en tirer des conclusions »<sup>19</sup>.

17. *Ibid.*

18. Tina Weber, Inga Pavlovaite, Richard Smith et Meagan Andrews, *op.cit.*, Commission européenne, DG EMPL, 2015.

19. Cour des Comptes Européenne, « Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation a-t-il apporté une valeur ajoutée européenne en matière de réinsertion des travailleurs licenciés ? », Rapport spécial n°7, Luxembourg, 2013, pp. 27-28.

## 4. QUEL FOND EUROPÉEN D'AJUSTEMENT APRÈS 2021 ?

---

L'argumentaire en faveur de l'existence d'un FEM est aujourd'hui encore plus valide qu'il y a onze ans. Alors que l'aspiration à un retour du protectionnisme se renforce dans l'opinion publique de plusieurs pays, l'impact de certaines mutations profondes – comme la robotisation et la transition énergétique – ne pourra être atténué par de telles politiques protectionnistes et exigent plus que jamais un renforcement de ces mesures d'accompagnement des travailleurs. C'est ainsi que la Commission a proposé, le 30 mai dernier, de maintenir le FEM après 2021. Il est néanmoins nécessaire d'adapter cet instrument aux défis en cours auxquels font face les marchés du travail européens ainsi qu'aux limites de cet instrument mises en évidence depuis 2007. À cette fin, nous présentons ci-après un ensemble de recommandations et analysons dans quelle mesure elles sont déjà intégrées dans la proposition de la Commission.

### 4.1 Élargir le champ d'application du FEM : vers un fonds européen d'accompagnement des transitions

Lors de la création du FEM en 2007, de nombreuses voix ont plaidé pour que le FEM soit doté d'un champ d'application plus large. Ce fut notamment le cas de la Confédération européenne des Syndicats (CES), qui appelait à prendre en compte non seulement les pertes d'emplois liées à des délocalisations dans des pays tiers mais également au sein de l'UE, dans un autre État membre<sup>20</sup>. Quelques années plus tard, en 2011, l'Organisation Internationale du Travail proposait d'élargir la portée du FEM en incluant les processus d'ajustement découlant du « verdissement » de l'économie<sup>21</sup>. Les appels à l'élargissement du champ d'application du FEM ne sont donc pas nouveaux ; ils ont toutefois pris de l'ampleur pour un ensemble de raisons.

Avant tout, il est aujourd'hui de plus en plus difficile et artificiel d'isoler une cause spécifique entraînant une restructuration, dans la mesure où différents défis – tels que l'ouverture commerciale et le progrès technologique – sont souvent liés et/ou se renforcent mutuellement. Il semble donc plus efficace de conditionner l'aide européenne à l'ampleur de la restructuration (mesurée par le nombre de licenciements) qu'à sa cause. D'autant plus que l'impact négatif de la mondialisation sur l'emploi est plus systématiquement lié à l'ouverture des échanges, alors que l'impact de la diffusion des progrès technologiques qu'elle favorise et qui entraîne des gains de productivité est sous-évalué. Dans ce contexte, une étude réalisée par deux professeurs de la *Ball State University* conclut qu'aux États-Unis, entre 2000 et 2010, environ 87% des pertes d'emplois dans l'industrie est la conséquence d'une plus grande efficacité des industries rendue possible par l'automatisation et des meilleures technologies. Les pertes d'emploi liées à l'ouverture commerciale ne représentaient selon ces auteurs que 13%<sup>22</sup>.

Dans l'UE, l'agence Eurofound a mis en évidence un impact moins important aujourd'hui qu'il y a 15 ans des délocalisations sur l'emploi. En 2015-2016, les emplois délocalisés ont représenté 3% de toutes les pertes d'emplois recensées par le *European Restructuring Monitor*, contre 7% entre 2003 et 2007<sup>23</sup>.

20. Cette position de la CES est citée dans un article d'Euractiv, *Fonds européen à la mondialisation : plus qu'un signe de solidarité ?* du 2 mars 2006.

21. Organisation internationale du travail, *Towards a greener economy : the social dimensions*, Genève, 2011.

22. Michael Hicks et Srikant Devaraj, *The myth and the reality of manufacturing in America*, Ball State University, juin 2015.

23. J. Hurley, D. Storrie, E. Peruffo, *ERM annual report 2016: Globalisation slowdown? Recent evidence of offshoring and reshoring in Europe*, Eurofound, Luxembourg, 2016.

En contrepartie, des défis tels que la robotisation, la numérisation de l'économie et la transition énergétique auront inévitablement un impact croissant sur l'emploi en Europe. Selon une étude récente, 9% des emplois dans les pays de l'OCDE sont « automatisables » et devraient donc être détruits. De son côté, l'OIT estime que le verdissement de l'économie peut engendrer 6 millions de pertes d'emplois à l'horizon 2030 (malgré un potentiel de création de 24 millions de nouveaux emplois). Élargir le champ d'application du FEM traduit ainsi un enjeu d'efficacité économique, permettant au fonds d'être plus adapté pour relever les défis économiques en cours.

Cet élargissement est également justifié par des raisons d'équité sociale : si quelques centaines de travailleurs se retrouvent au chômage suite à la fermeture d'une mine de charbon ou d'une centrale nucléaire, ils doivent pouvoir bénéficier de financements européens pour leur reconversion professionnelle, tout autant que les travailleurs dont l'entreprise a été délocalisée dans un pays tiers.

La Commission a retenu, dans sa proposition concernant l'avenir du FEM, cet élargissement du champ d'application du fonds à partir de 2021. Il est maintenant nécessaire que le Conseil de l'UE et le Parlement européen valident, dans les mois à venir, cette proposition.

## 4.2 Simplifier la procédure et garantir un meilleur taux d'utilisation du nouveau fonds

L'élargissement du champ d'application du FEM pour inclure toute restructuration majeure indépendamment de sa cause sert un troisième objectif au-delà de l'objectif d'une meilleure efficacité économique et d'une plus grande équité sociale. Cela permet également d'atteindre un objectif de simplification. En effet, le fait que les États ne doivent plus fournir des éléments de preuve pour justifier la cause des licenciements permettra de réduire la charge administrative (tant pour les États que pour la Commission) et de raccourcir le délai entre la notification des licenciements et le paiement effectif de l'aide du FEM. Cette simplification est positive et contribuera à augmenter le taux d'utilisation du FEM, alors que la lourdeur de la procédure est souvent présentée par les États membres comme un frein à la mobilisation du FEM.

Afin d'augmenter le taux de recours au futur fonds européen d'accompagnement des transitions, il est également nécessaire de répondre à deux limites du FEM mises en évidence par les évaluations ex-post : le seuil minimal de travailleurs reste trop élevé et le taux de cofinancement trop faible pour les pays qui bénéficient d'un taux de co-financement du FSE à hauteur de 85%. La Commission apporte dans ce cadre dans sa proposition des modifications bienvenues.

Elle propose avant tout de baisser le seuil minimal de licenciements nécessaires pour solliciter une aide du FEM. Si aujourd'hui une restructuration est considérée « majeure » lorsque plus de 500 travailleurs sont licenciés, à partir de 2021 le seuil ne sera plus que de 250 emplois détruits<sup>24</sup>. Cela permettra qu'un nombre plus important de situations de restructuration soit éligible au nouveau fonds sachant que, comme la Commission le rappelle, le nombre de licenciements de très grande ampleur tend, de manière générale, à diminuer, alors que le licenciement de 250 travailleurs sur une courte période est un problème majeur dans des régions isolées ou dépendantes d'un secteur économique<sup>25</sup>.

De plus, afin d'éviter que les États ne privilégient le recours au FSE, la Commission propose que le taux de cofinancement du FEM ne soit plus fixé uniformément à 60% mais soit ajusté au taux de cofinancement le plus élevé du FSE dans l'État membre concerné par la demande.

<sup>24</sup>. La période de référence – durant laquelle les licenciements ont lieu – sera cependant diminuée de 9 à 6 mois. De plus, une nouvelle disposition a été ajoutée permettant aux États membres de présenter une demande d'aide du FEM en cas de licenciements survenant dans la même région, mais dans des secteurs économiques différents. Dans le cas de marchés du travail de taille réduite, comme les petits États membres ou les régions éloignées, ou dans des circonstances exceptionnelles, des demandes peuvent être présentées pour un nombre inférieur de licenciements.

<sup>25</sup>. Commission européenne, *Impact assessment ESF+ and EGF*, 30 mai 2018.

Ce changement mène à une situation moins avantageuse pour les pays qui n'ont que des régions enregistrant un PIB par habitant supérieur à 90% de la moyenne de l'UE (p.ex. la Suède, Finlande, Danemark) qui verront le taux de co-financement baisser à 50%. En contrepartie, ce changement profite aux pays avec des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE (pays d'Europe de l'Est et du Sud essentiellement) qui bénéficieront d'un taux de co-financement de 85%.

Malgré ces différentes avancées positives proposées par la Commission, le déploiement du FEM pourrait être encore facilité si le PE et le Conseil apportait deux modifications supplémentaires au FEM post-2021.

D'une part, le déploiement des fonds serait plus rapide si le FEM était inclus dans les plafonds budgétaires du Cadre financier pluriannuel (CFP). De nombreux acteurs ont incité à aller dans cette direction<sup>26</sup>. La Commission n'a cependant pas suivi cette voie en arguant que le FEM est un fonds d'urgence et n'est pas destiné à absorber un budget spécifique. Toutefois, le FEM présente une nature différente des autres instruments spéciaux de l'UE en dehors du CFP, notamment le Fonds de Solidarité de l'UE<sup>27</sup>. Pour ce fonds, qui est utilisé pour aider les régions de l'UE victimes de grandes catastrophes naturelles, il semble naturel de ne pas pré-allouer un budget compte-tenu du caractère imprévisible de son utilisation. Cependant, dans le cas des restructurations majeures des entreprises/régions de l'UE, étant donné qu'il y a des transitions en cours qui créent inévitablement des perdants (nous savons aujourd'hui par exemple que la transition énergétique va entraîner des pertes d'emplois dans les régions charbonnières et potentiellement dans les industries à fortes émissions de carbone), il serait logique de pré-allouer un budget à ce fonds. Les sommes éventuellement non-dépensées sur une année pourraient être utilisées l'année suivante pour renforcer le volet prévention et anticipation des restructurations, via le FSE.

D'autre part, le recours au fond serait facilité si les régions et plus largement les collectivités locales ainsi que les partenaires sociaux (et non uniquement les États) pouvaient présenter directement des demandes à la Commission, comme le souligne László Andor, ancien membre de la Commission européenne responsable de l'emploi et des affaires sociales<sup>28</sup>. Cela serait par exemple pertinent dans le cas du Royaume-Uni, où le gouvernement a décidé de ne pas avoir recours au FEM.

### **4.3 Renforcer l'efficacité des projets financés par le Fonds européen d'accompagnement des transitions**

Afin de renforcer l'efficacité des projets financés par le fonds, il est avant tout nécessaire d'assurer un meilleur suivi et une meilleure évaluation des projets qu'il soutient. Pour remédier au manque de données disponibles jusqu'à présent, la Commission propose d'introduire à partir de 2021 un système de suivi commun basé sur des indicateurs de réalisation et de résultat. Si l'efficacité du nouveau fonds restera principalement mesurée par l'intermédiaire du taux de retour à l'emploi (proportion de personnes ayant trouvé un emploi après avoir bénéficié de l'aide du fonds), le nouveau système de suivi comprendra également des informations sur le type et la qualité de l'emploi (permanent ou non permanent, par exemple) et les qualifications acquises par les bénéficiaires ayant permis d'améliorer leur employabilité.

Ce nouveau système de suivi proposé par la Commission sera un outil important pour mieux évaluer l'efficacité du fonds. Il sera toutefois important que la Commission améliore la collecte de données, non pas uniquement s'agissant des cas qui bénéficient du fonds, mais également pour les restructurations en Europe sans intervention du fonds, afin de pouvoir mieux

<sup>26</sup>. Grégory Claeys et André Sapir, "The European Globalisation Adjustment Fund: Time for a reset", Blogpost, Bruegel, 11 avril 2018.

<sup>27</sup>. Voir à ce sujet Eulalia Rubio, « The next Multiannual Financial Framework and its Flexibility », *Analyse approfondie de la DG Budget*, Parlement européen, novembre 2017.

<sup>28</sup>. Robin Huguénot-Noël et László Andor, "Balancing Openness and Protection: How can the EU budget help?", *Commentaire, EPC*, 14 mars 2018.

évaluer la valeur ajoutée de cet instrument budgétaire. De plus, alors que les taux de retour à l'emploi sont aujourd'hui très différents d'un projet et d'un pays à l'autre (voir tableau 2), il sera important d'avoir recours à ce nouveau système de suivi pour favoriser l'échange de bonnes pratiques et ainsi renforcer l'efficacité des financements du fonds.

Au-delà des enjeux de suivi et d'évaluation, l'efficacité du fonds doit être renforcée en priorisant dans les projets les initiatives qui garantissent de meilleurs résultats en termes de retour à l'emploi des travailleurs. Dans ce contexte, le rapport de la Cour des comptes européenne sur l'efficacité du FEM souligne que le financement de programmes nationaux d'aide au revenu des travailleurs (même si conditionnés à une « activation » des chômeurs) – qui représente 33% des dépenses remboursées pour les projets financés par le FEM entre 2007 et 2013 – n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport à l'action nationale. La Cour proposait ainsi de limiter le financement de l'UE aux mesures visant à améliorer les chances des bénéficiaires de trouver un emploi rémunéré ou d'accroître leur capacité d'acquérir des revenus, comme la formation, l'aide à l'emploi indépendant, l'aide individualisée à l'emploi, les allocations de mobilité ainsi que des aides à la formation. Cette restriction n'a cependant pas été retenue dans la proposition de la Commission.

Toutefois, dans l'optique de renforcer l'employabilité des travailleurs – et, ainsi, d'améliorer l'efficacité du nouveau fonds – il faut saluer la proposition de la Commission de faire, à l'ère de la numérisation de l'économie, de l'acquisition de compétences numériques un élément horizontal obligatoire de tout projet financé par le FEM à partir de 2021.

#### **4.4 Améliorer les synergies entre le fonds et les autres instruments européens**

L'existence du FEM est intrinsèquement liée à celle du FSE (qui deviendra le FSE+ à partir de 2021, voir encadré 3). Le FSE+, doté d'un budget de 101,2 milliards d'euros sur sept ans, doit contribuer à anticiper et planifier les restructurations de manière à limiter les pertes d'emplois, alors que le FEM est conçu pour fournir une assistance de manière réactive, en cas de restructurations imprévues de grande ampleur. Comme le souligne la CES, il est nécessaire de favoriser l'action préventive et d'anticipation, tout en garantissant une coordination entre les deux instruments européens. Cela passe par exemple par assurer une cohérence entre les actions financées par le FSE+ et celles par le FEM. Mais le soutien de l'UE aux restructurations n'est pas limité à des aides budgétaires. L'UE dispose depuis 2013 d'un « Cadre de qualité de l'Union européenne pour l'anticipation des changements et des restructurations » (CQR), qui définit des pratiques d'excellence pour agir en amont des restructurations d'entreprises et en limiter les effets sur les travailleurs. Il inclut à la fois des actions d'anticipation et des mesures de gestion de processus de restructuration particuliers, avec des orientations aux entreprises, aux travailleurs, aux partenaires sociaux et aux administrations publiques. Il sera important de garantir que les orientations de ce CQR soient prises en considération dans les financements accordés par l'UE pour anticiper et gérer les cas de restructurations.

---

#### **ENCADRÉ 3 ■ Le Fonds Social Européen +**

Pour la période 2021-2027, le FSE+ tel que proposé par la Commission fusionnera l'actuel Fonds social européen (FSE), l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le programme « Santé » de l'UE. Cette fusion vise à rationaliser et simplifier les règles existantes dans l'ensemble des fonds et accroître les synergies entre les différents volets du Fonds pour obtenir de meilleurs effets. Le seul instrument budgétaire de l'UE pour intervenir dans le domaine social de l'emploi qui n'est pas inclus dans le FSE+ est le FEM. Les trois grands domaines d'intervention du FSE+ seront : 1) l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie ; 2) l'efficacité des marchés du travail et l'égalité d'accès à un emploi de qualité ; 3) l'inclusion sociale, la santé et la lutte contre la pauvreté. Le FSE+ disposera d'un budget de 101,2 milliards d'euros pour la période 2021-2027 selon la proposition de la Commission ; le plafond de dépenses du FEM pour la même période sera de 1,6 milliard d'euros.

---

L'UE dispose encore d'un outil de veille des restructurations dans l'UE (le *European Restructuring Monitor* – ERM), géré par l'agence Eurofound, qui rassemble les données concernant les restructurations de grande ampleur rapportées dans les médias. Comme le propose Bruegel, la Commission pourrait avoir un rôle plus actif dans la mobilisation du nouveau fonds en s'appuyant sur cette base de données pour identifier des plans de licenciements correspondant aux critères d'éligibilité du fonds et suggérer aux autorités nationales de soumettre une demande d'aide.

Enfin, les projets financés par le FEM doivent aussi prendre en compte les travaux de la Commission concernant l'identification des compétences et des emplois d'avenir. Si l'inclusion de l'acquisition de compétences numériques proposée par la Commission est positive, d'autres compétences méritent d'être valorisées, par exemple celles nécessaires aux emplois nouveaux créés par la transition énergétique.

#### **4.5 Un fonds avec une portée renforcée et une visibilité accrue**

En 2006, les pays de l'UE ont validé la création du FEM, doté d'un plafond de dépenses annuel de 500 millions d'euros. À l'époque, ce montant a été largement critiqué pour être relativement peu élevé compte-tenu du défi auquel il était censé répondre. Pourtant, il n'a cessé d'être réduit depuis 2007, pour atteindre actuellement 150 millions d'euros annuels. Pour l'après-2021, alors que la Commission propose un ensemble de mesures pour garantir une utilisation plus importante du fonds – l'élargissement de son champ d'application, la baisse du nombre de pertes d'emplois minimum pour mobiliser le fonds et la hausse du taux de co-financement du fonds pour les régions les moins développées de l'UE – son plafond de dépenses n'a été augmenté qu'à 225 millions d'euros annuels. Il y a donc un paradoxe, si nous comparons la situation en 2007 et celle prévue en 2021, entre un élargissement de la mission et du rôle du fonds, et la forte réduction de sa portée budgétaire.

Bruegel estime à 800 millions d'euros annuels les besoins de financements du fonds s'il devait couvrir tous les travailleurs licenciés du fait de la mondialisation<sup>29</sup>. Tel ne sera pas l'objectif du fonds, comme nous l'avons vu, mais bien qu'il ne couvre que les cas de restructurations de plus de 250 travailleurs, vu que toute cause de restructuration pourra justifier la mobilisation du fonds, il semble raisonnable de renouer, au minimum, avec l'ambition initiale du fonds qui disposait de 500 millions d'euros annuels, soit plus de deux fois le montant prévu à ce stade par la Commission. Si ce fonds doit être un instrument à la hauteur des défis auxquels font face les marchés du travail européens, il est impératif que le PE et le Conseil s'accordent sur une importante hausse de son budget.

Enfin, un élément fondamental pour tirer le maximum de bénéfices de ce fonds est de garantir sa visibilité. Ce fonds ne sera utilisé que s'il est connu des acteurs sur le terrain. De plus, alors que le fonds est censé intervenir dans des restructurations qui ont vocation à avoir une forte couverture médiatique (car elles entraînent des centaines de licenciements), il sera aussi important de garantir la visibilité des interventions du FEM auprès des citoyens, pour valoriser cette intervention de l'UE, trop souvent décriée pour favoriser la libéralisation économique et laisser les politiques d'accompagnement à la responsabilité des États membres.

Afin d'améliorer la visibilité du FEM, des campagnes de sensibilisation des acteurs sur le terrain et des actions de communication doivent être engagées. Soucieuse de préserver la relative visibilité dont bénéficie aujourd'hui le fonds, la Commission a proposé de maintenir sa désignation actuelle avec la référence à la mondialisation, malgré l'élargissement de son champ d'application. Cette option présente l'inconvénient de ne pas refléter la portée réelle du fonds à partir de 2021. Cela risque d'avoir un impact négatif sur la compréhension et l'appropriation du fonds par les acteurs sur le terrain et les citoyens. De plus, la notion d'« ajustement » présente dans la désignation du fonds englobe une connotation négative qu'il serait utile de corriger. Parmi les améliorations à apporter au fonds pour l'après-2021 par le PE et le Conseil au cours des prochains

<sup>29</sup>. Grégory Claeys et André Sapir, *op.cit.*

mois, figure ainsi le changement de sa désignation. La rapporteure de ce règlement au PE pour la Commission Emploi et Affaires Sociales (Maria Arena, S&D) a d'ailleurs proposé de nommer ce fonds de « Fonds européen d'accompagnement des transitions », ce qui rejoint notre position.

## CONCLUSION

---

Depuis sa création, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation n'a clairement pas atteint son potentiel. Il a permis de soutenir la reconversion professionnelle de plusieurs dizaines de milliers de travailleurs en Europe touchés par des restructurations majeures. Mais, malgré un budget relativement faible, il a été sous-utilisé – seuls 15% de son plafond de dépense a été alloué. De plus, sa visibilité politique est restée très limitée et son efficacité, difficile à mesurer.

Ce fonds n'est pas pour autant à abandonner. Bien au contraire, tant les profondes et rapides mutations en cours dans nos économies que les interrogations politiques sur la valeur ajoutée propre à l'action européenne appellent à libérer tout le potentiel de ce fonds. La négociation du prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, au sein duquel le FEM devrait être intégré, en offre l'occasion. La Commission, le Parlement européen et le Conseil de l'UE doivent saisir cette opportunité pour doter l'UE d'un véritable « fonds européen d'accompagnement des transitions », qui aura une portée plus large et une efficacité renforcée par rapport au fonds actuel.

Il en va du devoir de l'Europe. Si l'ouverture commerciale est une compétence confiée à l'UE, il est naturel qu'elle assume une part de la responsabilité budgétaire pour gérer les effets négatifs que cette ouverture peut engendrer. L'Europe montre ainsi qu'elle ne se préoccupe pas seulement d'offrir de nouvelles opportunités aux gagnants de la mondialisation mais qu'elle est aussi, plus largement, vigilante à ce que les mutations économiques ne se transforment pas en drames sociaux mais donnent les clés d'un nouveau départ.

Un tel fonds rejoint ainsi la vocation de la construction européenne qui, dès la Déclaration Schuman, prévoyait la création d'un fonds de reconversion des travailleurs. Il contribue à répondre aux objectifs européens que sont l'essor d'« une économie sociale de marché » et de la « cohésion territoriale », prévus par les traités. Fonds d'urgence destiné à « réparer », en aval, les effets négatifs des transitions en cours, il s'inscrit dans une action européenne plus large en faveur de l'investissement dans le capital humain, dont le principal instrument est le Fonds social européen, qui contribue, en amont, à anticiper les transitions.

Même savamment orchestrée, la réponse européenne ne saurait être que budgétaire. Pour ne pas que les fonds européens réparent ce que l'UE aurait 'cassé' ailleurs, l'accompagnement des transitions bouleversant nos économies se joue aussi dans la législation européenne et dans la cohérence entre les autres politiques publiques de l'UE. Cela commence dès la négociation des accords commerciaux de l'Union avec le reste du monde. Cela passe aussi par les actions de coordination et autres initiatives en soutien aux Etats membres de l'UE.

La responsabilité ne relève d'ailleurs pas que de l'échelon européen mais de tous les Européens, à tous niveaux. L'UE doit agir en partenariat avec les autorités locales, régionales et nationales, les acteurs économiques et les partenaires sociaux. C'est par cette étroite concertation qu'un fonds européen d'accompagnement des transitions livrera tout son potentiel attendu de solidarité.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors