

Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) 2014-2020

2011/0269(COD) - 06/10/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : assurer la poursuite des opérations du FEM au cours de la prochaine période de programmation, pour le CFP 2014-2020, en élargissant son champ d'application aux agriculteurs.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : dans sa communication intitulée «[Un budget pour la stratégie Europe 2020](#)», la Commission reconnaissait la nécessité de fournir, pour la durée du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, une aide spécifique 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, tout comme au cours de la période de programmation 2007-2013, cette aide spécifique avait été assurée par l'intermédiaire du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).

Dans cette même communication, la Commission indiquait également que l'Union devrait 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 serait 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.

La présente proposition a pour objectif de répondre aux demandes de la communication de la Commission en vue de **la poursuite des opérations du FEM** de 2014 à 2020 et d'**élargir son champ d'application**.

ANALYSE D'IMPACT : 3 options ont été examinées dans l'analyse d'impact du FEM:

- **Option 1 – Pas de changement de politique** : le FEM continue de fonctionner sans budget propre. Pour chaque demande, l'autorité budgétaire doit décider si la situation en question mérite une aide. Le principal inconvénient est le long délai lié aux procédures administratives entourant le processus de prise de décision. Les avantages essentiels sont la souplesse de l'instrument, notamment en raison de la nature en grande partie imprévisible des dépenses, la prise de conscience qu'il suscite au sein du Parlement européen par rapport aux licenciements de masse, la grande visibilité de chaque demande ainsi que la grande visibilité du FEM proprement dit ;
- **Option 2 – Intégration dans le FSE des actions au titre du FEM** : les principaux inconvénients sont la nécessité de disposer d'une dotation budgétaire spécifique pendant la période de programmation en dépit du caractère «non programmable» des licenciements de masse, l'incompatibilité éventuelle avec les critères d'affectation globaux utilisés dans la politique de cohésion et une diminution de la visibilité politique du soutien de l'Union étant donné que l'autorité budgétaire ne serait pas impliquée. Les principaux avantages de cette option sont la cohérence et la complémentarité accrues avec le FSE, l'abrègement du processus de prise de décision et la rationalisation ainsi que la simplification des demandes d'intervention au titre du FEM ;
- **Option 3 – Faire du FEM un fonds indépendant ayant sa propre dotation budgétaire** : les principaux inconvénients sont la perte de la souplesse budgétaire étant donné qu'un montant fixe serait affecté à des dépenses variables, le mécanisme de fourniture de l'aide (incidence négative sur le mécanisme de fourniture par rapport à l'option 2 étant donné que le FEM ne bénéficierait pas des

structures, des procédures et des mécanismes de simplification du FSE) et enfin un risque d'éventuel double emploi avec le FSE. Le degré élevé de visibilité de la solidarité européenne constitue le principal avantage.

L'évaluation a montré qu'en ce qui concerne la rapidité de fourniture de l'aide au titre du FEM, les options 2 et 3 sont préférables. Toutefois, ces options impliquent un risque accru d'efficacité réduite du fait de la non-utilisation de ressources attribuées. La participation des décideurs politiques à l'option 1 garantit le niveau le plus élevé d'engagement public de l'Union en faveur des travailleurs licenciés. En conséquence, **l'option 1 est l'option préférée**, qui offre en fait la flexibilité nécessaire pour permettre une utilisation efficace des ressources, sans qu'il n'y ait d'incidences sur le cadre financier pluriannuel.

BASE JURIDIQUE : article 175, 3^{ème} alinéa, et articles 42 et 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la proposition a pour but d'assurer la poursuite des opérations du FEM au cours de la prochaine période de programmation, conformément aux principes de base définis pour le CFP 2014-2020.

Ses principales dispositions peuvent se résumer comme suit :

Champ d'application : le FEM s'appliquerait aux demandes présentées par les États membres relatives à des contributions financières à apporter :

- aux travailleurs licenciés en raison de modifications majeures de la structure du commerce mondial résultant de la mondialisation, conformément à l'objectif initial du FEM fixé à l'article premier du règlement (CE) n° 1927/2006;
- aux travailleurs licenciés en raison d'une grave détérioration de la situation économique locale, régionale ou nationale à la suite d'une crise inattendue (ces crises pourraient, par exemple, prendre la forme d'une récession majeure chez des partenaires commerciaux importants, d'un effondrement du système financier comparable à celui de 2008, d'un grave problème d'approvisionnement en énergie ou en produits de base, d'une catastrophe naturelle, etc.);
- aux travailleurs licenciés en raison d'accords commerciaux ayant de conséquences sur le secteur agricole : à titre d'exemple, de tels accords commerciaux susceptibles d'être conclus ultérieurement, il y a lieu de citer les accords en cours de négociation avec les pays du Mercosur, ou dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce au titre du programme de Doha pour le développement.

Critères d'intervention : pour faire en sorte que le FEM reste un instrument valable au niveau européen, une demande de contribution en faveur des travailleurs pourra être soumise lorsque le nombre de licenciements atteint un **seuil minimum**. L'expérience tirée du fonctionnement du règlement (CE) n° 1927/2006 a démontré qu'un seuil de 500 licenciements au cours d'une période de référence donnée est acceptable, en particulier compte tenu de la possibilité de présenter des demandes pour un nombre inférieur de licenciements dans le cas de marchés du travail de taille réduite ou dans des circonstances exceptionnelles.

Pour le secteur agricole, une demande d'intervention du FEM serait lancée sur une base différente. Des informations préalables relatives aux secteurs et/ou aux produits susceptibles d'être concernés par des volumes d'importations plus élevés résultant directement d'accords commerciaux seront fournies dans l'analyse effectuée par les services de la Commission pour les négociations commerciales. Dès que l'accord commercial aura été paraphé, la Commission effectuera un examen plus poussé des secteurs ou produits pour lesquels une augmentation substantielle du volume des importations dans l'Union et une baisse significative des prix sont prévues et en évaluera l'effet probable sur les revenus sectoriels. La Commission désignera sur cette base les secteurs agricoles ou les produits et, le cas échéant, les régions pouvant bénéficier d'une intervention du FEM. Les États membres pourront présenter une demande de

contribution, pour autant qu'ils puissent démontrer que les secteurs pouvant bénéficier d'une aide subissent d'importantes pertes commerciales, que les agriculteurs actifs dans ces secteurs ont été affectés et qu'ils ont identifié et ciblé les agriculteurs affectés. L'accès au FEM étant conditionné au fait que les travailleurs doivent avoir été licenciés ou, dans le cas des agriculteurs, qu'ils adaptent la partie de leur activité affectée par l'accord commercial concerné, la proposition prévoit des dispositions particulières relatives à la manière dont les licenciements sont comptabilisés pour chaque travailleur.

Révision de la définition de « travailleurs » : pour assurer que l'aide fournie au titre du FEM est accordée aux travailleurs, indépendamment de leur contrat de travail ou de leur relation de travail, la notion de «travailleurs» est élargie non seulement aux travailleurs disposant d'un contrat de travail à durée indéterminée – comme dans le [règlement \(CE\) n° 1927/2006](#), mais également aux travailleurs titulaires d'un contrat à durée déterminée, aux travailleurs intérimaires, aux propriétaires/dirigeants de micro-, petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants (y compris les agriculteurs).

Actions admissibles : le FEM est destiné à contribuer aux objectifs de croissance et d'emploi définis dans la Stratégie Europe 2020. C'est pourquoi, il met l'accent sur des mesures actives du marché du travail visant à réintégrer rapidement les travailleurs licenciés dans un emploi stable.

À l'instar du règlement (CE) n° 1927/2006, la présente proposition prévoit une contribution du FEM pour financer un **ensemble de mesures actives du marché du travail**. 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. Afin d'assurer un équilibre satisfaisant entre les mesures du marché du travail réellement actives et les allocations «activées», la part des allocations d'un ensemble coordonné de mesures actives du marché du travail a été **plafonnée**.

Les mesures relatives aux agriculteurs, y compris tous les membres du ménage agricole exerçant une activité dans l'exploitation, porteront essentiellement sur **l'acquisition d'une formation et de compétences appropriées** et sur le recours à des services de conseils leur permettant d'adapter leurs activités, et notamment d'exercer de nouvelles activités, dans le cadre et/ou en dehors du secteur agricole; en outre, elles soutiendront dans une certaine mesure les investissements initiaux nécessaires au changement ou à l'adaptation de leurs activités afin de les aider à devenir plus compétitifs, d'un point de vue structurel, et de leur permettre d'assurer leurs moyens d'existence. Une aide pourrait également être accordée en faveur d'activités de coopération, en vue de créer de nouvelles options de marché destinées plus particulièrement aux petits exploitants agricoles.

Demandes et délais d'intervention : l'efficacité du FEM a été mise à mal par **la longueur et les exigences inhérentes au processus de prise de décision**. Toutes les parties impliquées dans le processus du FEM devraient avoir pour objectif commun de **réduire autant que possible les délais** entre le moment où une demande d'aide au titre du FEM est présentée et celui où le paiement intervient et de simplifier les procédures.

Ainsi,

- les États membres devraient s'efforcer de soumettre une demande complète le plus rapidement possible, dès que tous les critères pertinents sont satisfaits;
- la Commission devrait évaluer et conclure sur l'admissibilité peu après,
- l'autorité budgétaire devrait se prononcer rapidement sur l'octroi d'un financement au titre du FEM.

Pour répondre aux besoins qui se manifestent au début de l'année, la Commission continuera de proposer, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, un montant minimal en crédits de paiements pour la ligne budgétaire concernée.

Compte tenu de la nature imprévisible des besoins pouvant bénéficier d'un soutien du Fonds, il est nécessaire de mettre en réserve une partie du montant annuel maximal pour couvrir les demandes de contributions financières présentées après le 1^{er} septembre de chaque année. Au cas où les besoins d'aide au titre du Fonds dépassent le montant restant disponible, les propositions de la Commission reflèteront la proportion définie pour l'aide au secteur agricole pendant la durée du cadre financier pluriannuel.

Complémentarité, conformité et coordination : l'aide apportée par le FEM complétera l'action menée par les États membres sur les plans national, régional et local. Pour des raisons de bonne gestion financière, le FEM ne peut pas remplacer des mesures déjà couvertes par des fonds et programmes de l'Union figurant dans le CFP. De même, la contribution financière au titre du FEM ne peut pas se substituer à des mesures qui relèvent de la responsabilité des entreprises qui licencient en vertu du droit national ou d'accords collectifs.

Procédure budgétaire et versement de la contribution financière : la procédure budgétaire proposée découle directement du point 13 du projet d'accord interinstitutionnel. Dans la mesure du possible, le processus sera raccourci et simplifié.

Compte tenu du fait que les mesures cofinancées par le FEM sont mises en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée avec les États membres, le mécanisme de paiement de la contribution financière restera conforme à ceux appliqués pour ce mode de gestion du budget de l'Union. Parallèlement, les accords de financement doivent refléter la portée des actions à mettre en œuvre par les États membres telles qu'elles sont proposées dans leurs demandes.

Le taux de cofinancement sera modulé, une contribution de 50% au coût de l'ensemble de services et à sa mise en œuvre constituant la norme, tout en prévoyant la possibilité de **faire passer ce taux à 65%** dans le cas de demandes présentées par les États membres sur le territoire desquels au moins une région de niveau NUTS II est éligible à un financement par les Fonds structurels au titre de l'objectif de convergence. Cette modulation a pour objectif d'assurer que l'expression de la solidarité de l'Union envers les travailleurs ne soit pas affectée par un manque de ressources de cofinancement des États membres, comme l'attestent les taux de cofinancement plus élevés fixés dans le cadre des Fonds structurels. Lors de l'évaluation de telles demandes, la Commission décidera si le cofinancement plus élevé est justifié dans le cas spécifique proposé par l'État membre.

L'un des principaux messages pour la période 2014-2020 est que les dépenses au niveau de l'Union doivent être axées sur les résultats, assurant ainsi que les réalisations et l'incidence des dépenses fassent progresser la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020 et favorisent la réalisation de ses objectifs. Pour les dépenses liées au FEM, le CFP fixe pour objectif qu'au moins 50% des travailleurs aidés par ce Fonds trouvent un nouvel emploi stable après douze mois.

Rapports de mise en œuvre : les États membres présenteront un rapport intérimaire sur la mise en œuvre de l'aide du FEM après quinze mois pour permettre à la Commission de vérifier s'ils enregistrent des succès dans la recherche de cet objectif. Dans le cadre de la même approche orientée sur les résultats, la proposition prévoit la possibilité pour les États membres, sous réserve de l'approbation par la Commission, de modifier les mesures actives du marché du travail qu'ils ont prévu de prendre si, au cours de la période de mise en œuvre de 24 mois, d'autres mesures s'avèrent plus pertinentes et prometteuses pour atteindre un taux de réinsertion plus élevé.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : le FEM est un des instruments spéciaux ne figurant pas dans le CFP, doté d'une enveloppe maximale de 3 milliards EUR pour la période allant de janvier 2014 au 31 décembre 2020, et d'un montant destiné au soutien de l'agriculture ne dépassant pas 2,5 milliards EUR (prix de 2011).

Le montant annuel maximal alloué au Fonds ne pourra pas excéder **429 millions EUR** par an.

ACTES DÉLÉGUÉS : la proposition contient des dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.