



N° 3454

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2006.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (n° 3446) de M. Michel HERBILLON, *sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (COM [2006] 91 final / E 3102)*

PAR M. MICHEL HERBILLON

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- POURQUOI INSTITUER UN FONDS EUROPÉEN D'AJUSTEMENT À LA MONDIALISATION ?</b> .....	7
A. MONDIALISATION ET DÉLOCALISATIONS : DES EFFETS INCERTAINS SUR L'EMPLOI, MAIS FORTEMENT RESENTIS PAR LA SOCIÉTÉ.....	7
B. UNE INTERVENTION À L'ÉCHELON COMMUNAUTAIRE QUE JUSTIFIE LA COMPÉTENCE COMMERCIALE EXCLUSIVE DE L'UNION .....	10
C. LE FONDS D'AJUSTEMENT, ÉLÉMENT D'UNE STRATÉGIE GLOBALE .....	11
<b>II.- LES MODALITÉS ENVISAGÉES POUR LE FONDS D'AJUSTEMENT</b> .....	13
A. LE FINANCEMENT DU FONDS .....	13
B. LA NATURE DES INTERVENTIONS DU FONDS.....	13
1. Les types de mesures éligibles.....	14
<i>a) Des interventions au bénéfice des travailleurs, pas des entreprises</i> .....	14
<i>b) Un ciblage sur les seules politiques « actives » de l'emploi</i> .....	14
<i>c) L'enjeu du taux de cofinancement</i> .....	15
<i>d) Tour d'horizon des mesures nationales susceptibles d'être cofinancées</i> .....	15
2. L'obligation d'une dimension « mondialisation », d'une dimension « européenne » et d'une dimension territoriale.....	19
<i>a) Un lien nécessaire avec l'évolution de la structure du commerce mondial</i> .....	19
<i>b) La dimension « européenne » des restructurations en cause</i> .....	19
<i>c) La dimension territoriale et sectorielle</i> .....	20
<i>d) Des critères d'intervention qui seront vraisemblablement simplifiés et assouplis</i> .....	20
C. LA GESTION DU FONDS .....	22
1. Un instrument complémentaire des autres fonds communautaires .....	22
2. Une procédure souple d'attribution d'enveloppes confiées aux Etats membres.....	22
D. LA PÉRENNITÉ DU FONDS .....	23
<b>III.- LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	25
A. MANIFESTER L'IMPORTANCE QU'ATTACHE LA REPRÉSENTATION NATIONALE À LA MISE EN ŒUVRE DU FONDS D'AJUSTEMENT.....	26

B. PROMOUVOIR UN COMPROMIS SATISFAISANT SUR LES POINTS EN DISCUSSION.....	26
C. AU REGARD DE L'ENJEU POLITIQUE, INSISTER SUR L'INTÉRÊT D'UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET LISIBLE DU FONDS D'AJUSTEMENT .....	27
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	29
<b>TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	31

## INTRODUCTION

Depuis plus d'une décennie, le thème de la mondialisation et de ses effets dommageables, tels que les délocalisations d'activités, donc d'emplois, est omniprésent dans le débat public, d'autant que l'actualité – à ce jour, l'annonce de la suppression de 4 000 emplois par Volkswagen dans son usine belge de Forest – alimente régulièrement ce débat. A travers l'altermondialisme, la remise en cause radicale du monde tel qu'il est, vécu comme injuste, s'est centrée sur la contestation de la mondialisation telle qu'elle s'opère sous nos yeux, c'est-à-dire une ouverture croissante de tous les pays au commerce – qui se traduit par une croissance des flux commerciaux constamment plus élevée que celle des richesses produites – et le développement d'institutions internationales perçues comme asservies à la seule logique commerciale. Dans les pays européens, et particulièrement en France, la mondialisation est considérée comme une menace diffuse mais irrésistible contre tout modèle social assurant une certaine solidarité et une certaine stabilité des situations acquises, bref contre toute sécurité sociale au sens le plus large.

La réalité du caractère massif des pertes d'emplois qui seraient dues dans les pays développés à la mondialisation, aux délocalisations, au *dumping* social, *etc.*, est un objet de débat, mais l'inquiétude de l'opinion justifie certainement une réaction politique à ces enjeux : il n'est pas admissible d'alléguer une « impuissance » du politique. Et pour ceux qui croient à l'Europe, qui veulent renforcer l'adhésion des citoyens à l'Union, cette réaction doit aussi être perceptible à l'échelon communautaire.

C'est ainsi que le Président de la République, après l'annonce au mois de septembre 2005, par Hewlett Packard, de la suppression de quelque 6 000 postes en Europe, dont 1 240 en France, principalement à Grenoble, avait publiquement regretté que la Commission européenne se désintéressât de tels dossiers sociaux.

L'instauration d'un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), qui constitue l'objet de la proposition d'acte communautaire soumise à l'avis de l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution, constitue une forme de réponse à cette sollicitation, même si le processus de maturation a évidemment été plus complexe. Politiquement, cette mesure représente pour l'Europe un véritable changement de cap, avec la reconnaissance que la mondialisation n'a pas que des effets positifs et que ses conséquences dommageables sont aussi une affaire de solidarité européenne.

Dans sa réunion du 15 novembre, la délégation pour l'Union européenne a décidé, en application de l'article 151-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication d'un rapport d'information <sup>(1)</sup> concluant au dépôt par son rapporteur d'une proposition de résolution (n° 3446) relative à la proposition de règlement du

---

(1) « Le Fonds d'ajustement à la mondialisation : pour une Europe sociale plus solidaire, plus concrète et plus proche des salariés », n° 3445

Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (E 3102). Conformément à l'article 151-2 du Règlement, cette proposition de résolution a été renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Les délais laissés à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour se prononcer peuvent apparaître brefs, mais s'imposent au regard du calendrier et des procédures communautaires : pour que le FEM soit mis en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007, ce que propose la Commission européenne et ce qui est évidemment souhaitable, un accord politique entre les Etats membres entérinant (conformément à la procédure dite de codécision) les aménagements qu'aura effectués le Parlement européen est nécessaire lors du prochain Conseil des ministres compétents le 30 novembre. La position de l'Assemblée nationale doit donc être très rapidement exprimée.

La désignation par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales du même rapporteur que la délégation pour l'Union européenne doit lui permettre de se prononcer, malgré ces délais serrés, dans de bonnes conditions, le rapporteur n'ayant pas lieu, naturellement, de répéter les travaux préparatoires (auditions) qu'il a conduits pour l'élaboration du rapport d'information. Le présent rapport, plus synthétique que le rapport d'information, a pour objet de souligner l'importance des enjeux mentionnés dans la proposition de résolution, qui concernent des points restant en débat, tout en s'efforçant de présenter les interventions du futur FEM en perspective avec les politiques nationales d'emploi, qui relèvent de la compétence de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

## I.- POURQUOI INSTITUER UN FONDS EUROPÉEN D'AJUSTEMENT À LA MONDIALISATION ?

Sans revenir sur les considérations générales exposées en introduction, il convient de revenir un peu plus longuement sur la question des pertes d'emplois dues à la mondialisation, puisque l'aide aux travailleurs concernés constitue l'objet du futur FEM, ainsi que sur les justifications avancées pour la création de cet instrument par la Commission européenne, qui traduisent une profonde évolution des conceptions communautaires.

Par ailleurs, il est également nécessaire de souligner dès à présent que le Fonds d'ajustement, instrument novateur, ne doit cependant pas être considéré comme « la » réponse à la mondialisation, mais comme un élément d'une stratégie globale d'adaptation.

### A. MONDIALISATION ET DÉLOCALISATIONS : DES EFFETS INCERTAINS SUR L'EMPLOI, MAIS FORTEMENT RESENTIS PAR LA SOCIÉTÉ

Les économistes ont réagi à la centralité du thème de la « mondialisation » et des « délocalisations » en s'efforçant de mesurer ces phénomènes. L'évaluation de leurs effets sur l'emploi a donc donné lieu à beaucoup de travaux, dont les points communs sont l'affichage de difficultés méthodologiques de mesure mais, sous cette réserve, de résultats qui, le plus souvent, relativisent la responsabilité de la mondialisation dans l'évolution de l'emploi.

L'INSEE, dans une étude consacrée l'année dernière aux « *Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française* »<sup>(1)</sup>, fait état de ces différents types d'évaluations, qui renvoient à des définitions plus ou moins étroites de la notion de « délocalisation ». Une première approche très large consiste à assimiler à la délocalisation toute substitution d'une production étrangère à une production nationale pour satisfaire la même demande. Dans cette optique, tout flux d'importation est perçu comme recouvrant une délocalisation et c'est en fait la « mondialisation », le développement des échanges, dont les effets sur l'emploi sont quantifiés en estimant combien d'emplois sont perdus du fait de l'existence d'importations (combien d'emplois la production en France des biens importés représenterait-elle ?). Il est à noter que cette méthode extensive ne conduit pourtant pas, compte tenu de la relative faiblesse des échanges commerciaux avec les pays pauvres, à des évaluations énormes du nombre d'emplois dont la concurrence de ces pays aurait provoqué la suppression : selon une estimation rappelée, 250 000 emplois industriels auraient ainsi été perdus de 1970 à 2002 en France, soit 15 % environ de la diminution de l'emploi industriel (qui est donc loin de s'expliquer essentiellement par la mondialisation). Et il

---

(1) *Etude de Patrick Aubert et Patrick Sillard, publiée dans « L'économie française, 2005-2006 », INSEE, 2005.*

faudrait tenir compte, à l’opposé, des emplois créés grâce au développement des exportations.

M. Jean Arthuis, dans le second des rapports successifs <sup>(1)</sup> qu’il a présentés au Sénat à propos des délocalisations, définit de même la délocalisation comme tout arbitrage réalisé par une entreprise « *dans un sens défavorable à la localisation des activités et des emplois sur le territoire français* », ce qui inclut le recours à l’importation dès lors que les biens en cause peuvent être produits en France ainsi que les décisions de « non-localisation » nationale d’activités nouvelles.

L’étude précitée de l’INSEE considère toutefois que la notion de délocalisation doit être prise dans un sens plus étroit : la délocalisation, ce serait « *la décision, par une entreprise ou un groupe, de substituer une production à l’étranger, éventuellement sous-traitée, à une production initialement effectuée en France* ». La délocalisation n’est alors constituée que quand sont réunies trois conditions : l’arrêt (ou la réduction) d’une activité qui existait préalablement sur le territoire national ; l’ouverture de filiales à l’étranger ou le recours à des tiers (sous-traitants) pour produire les mêmes biens et services ; l’importation sur le territoire national desdits biens et services. La délocalisation n’apparaît ainsi que comme une, parmi d’autres, des « *conséquences de la concurrence internationale, qui englobe d’autres phénomènes, par exemple la disparition d’entreprises étrangères qui ne peuvent faire face à la concurrence des entreprises étrangères* ».

L’étude propose en conséquence un nouveau mode de mesure du nombre d’emplois concernés, en France, par le phénomène de délocalisation d’activités industrielles. Il se fonde sur des données individuelles d’entreprises, les délocalisations étant présumées lorsque sont réunis deux phénomènes : une réduction ou disparition de l’emploi dans l’entreprise (ou groupe ou simple établissement) ; une augmentation des importations du groupe détenant l’établissement touché pour le type de biens auparavant produits en France.

D’après cette analyse, effectuée sur la période 1995-2001, le phénomène de pertes d’emploi par délocalisation apparaît relativement limité, mais réel, notamment dans certains secteurs d’activité. Sur la période considérée, le nombre d’emplois délocalisés aurait été en moyenne d’environ 13 500 par an, dont un peu moins de la moitié (environ 6 400 par an) à destination des pays « à bas salaires », au premier rang desquels la Chine (1 900 emplois par an), suivie de loin par le Brésil, le Maroc, la Tunisie, puis des pays d’Europe centrale et orientale (alors classés dans les pays à bas salaires, mais depuis intégrés dans l’Union européenne ou en voie de l’être).

---

(1) Sénat, rapport d’information n° 337 (1992-1993) sur l’incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service ; rapport d’information n° 416 (2004-2005) « Délocalisations : rompre avec les modalités pour sauver le modèle français ».

Le phénomène concerne en particulier les grands groupes : le taux annuel 1995-2001 de délocalisation vers les pays à bas salaires calculé par l'étude (pourcentage du total des emplois qui seraient annuellement délocalisés) s'élève pour l'ensemble de l'industrie à 0,17 %, mais atteint 0,32 % pour les groupes employant plus de 5 000 personnes en France.

Ce phénomène touche de nombreux secteurs industriels, mais certains plus spécifiquement : 14 % des suppressions d'emplois opérées dans le cadre de fortes réductions d'effectifs entre 1995 et 2001 dans les secteurs de l'habillement, du cuir et de l'équipement du foyer (électroménager) correspondraient à des délocalisations vers des pays à bas coûts, 10 % ou plus dans les secteurs des composants et équipements électriques et électroniques.

Selon une source différente et pour une période plus récente (2002/mi-2004), les données étudiées par MM. Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi dans un rapport produit sous couvert du Conseil d'analyse économique <sup>(1)</sup> indiquent que 56 000 suppressions d'emplois décomptées sur cette période seraient directement imputables à la mondialisation, soit 7 % du total des emplois détruits.

Pour ce qui est services, une étude effectuée à la demande du Sénat et commentée dans le rapport précité de M. Jean Arthuis estime à environ 40 000 par an les emplois perdus par délocalisation ou non-localisation de 2006 à 2010.

Ce qu'on peut retirer des travaux des économistes, c'est que la mondialisation et les délocalisations ne sont sans doute pas responsables de la majorité des suppressions d'emplois, mais ont une incidence considérable dans certaines activités industrielles, comme le textile ou l'électroménager, peut-être aussi, demain, dans certaines activités des services. L'impact territorial dans les bassins d'emplois trop spécialisés est également clair.

Plus fondamentalement, le licenciement de salariés parce qu'on emporte leurs machines à l'autre bout du monde, où elles seront utilisées par des salariés dix ou vingt fois moins payés, s'il reste un phénomène sans doute rare, n'en prend pas moins dans l'esprit de tous une place qui dépasse sa réalité statistique. En effet, ce genre de situations incarne de manière démonstrative ce que peut être le mauvais côté de la mondialisation : le chômage et un brutal recul des conditions sociales.

Une réaction politique est donc nécessaire, y compris au niveau communautaire.

---

(1) « Désindustrialisation, délocalisations » (2005).

## **B. UNE INTERVENTION À L'ÉCHELON COMMUNAUTAIRE QUE JUSTIFIE LA COMPÉTENCE COMMERCIALE EXCLUSIVE DE L'UNION**

Conformément à la pratique, la proposition de règlement communautaire comprend un exposé des motifs dans lequel la Commission européenne justifie et présente son dispositif, en veillant en particulier à le resituer en cohérence avec les autres politiques communautaires et à le fonder en droit par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La Commission part du constat des perspectives économiques qu'apportent l'ouverture commerciale et la mondialisation, mais aussi des pertes d'emplois qu'elles entraînent « *inévitablement* ». Elle relève à cet égard « *une nette asymétrie entre les avantages globaux de l'ouverture, qui sont diffus et ne se concrétisent souvent qu'après un certain temps, et ses effets néfastes, qui sont plus visibles, immédiats et concentrés sur des personnes et régions particulières (...). Cette asymétrie risque – si l'on n'y prend pas garde et si l'on n'y répond pas comme il convient – d'aboutir à une perception faussée de la mondialisation et, en conséquence, d'affaiblir l'appui du public à la libéralisation des échanges et à l'ouverture des marchés* ».

Derrière la prudence des mots, ce qui est en jeu, c'est bien le décalage entre la conviction des instances communautaires quant aux vertus de l'ouverture économique et les réticences croissantes des opinions européennes, ce décalage étant imputé à l'asymétrie de la visibilité des effets positifs et négatifs (réputés moindres... mais plus directement perçus) de cette ouverture.

La Commission considère ensuite que l'intervention communautaire en matière d'ajustement à la mondialisation « *revêt, à l'évidence, une dimension européenne puisque la Communauté est compétente pour la politique de commerce extérieur et, partant, pour les décisions qui conduisent à l'accroissement et à la libéralisation des échanges. Il est donc logique que l'Union supporte les coûts des politiques qu'elle met en œuvre, surtout dans le cas d'une politique commerciale qui, si elle est globalement avantageuse pour l'économie européenne et l'emploi, n'en est pas moins le facteur déclenchant de certains licenciements...* ». La mise en œuvre du Fonds d'ajustement est enfin présentée comme un « *impératif de justice et de solidarité* », ainsi que « *d'efficacité* ».

Quelles que soient les observations plus nuancées que les modalités du Fonds d'ajustement, tel qu'il est proposé, peuvent appeler, il convient de se féliciter de cette reconnaissance explicite qui est proposée, à l'échelon communautaire, d'une réalité qui y était précédemment trop souvent niée : la réalité des effets négatifs, et pas seulement positifs, de la mondialisation pour l'Union européenne. Il convient de se féliciter plus encore du deuxième apport fondamental de l'exposé des motifs de la proposition de règlement : l'affirmation d'une responsabilité du niveau communautaire, puisqu'il a une compétence

(exclusive) en matière d'ouverture commerciale, dans la gestion des effets négatifs de cette ouverture.

### C. LE FONDS D'AJUSTEMENT, ÉLÉMENT D'UNE STRATÉGIE GLOBALE

Ainsi que le rapporteur l'a plus longuement développé dans son rapport d'information, l'idée d'un fonds d'ajustement à la mondialisation a rencontré, aussi bien de la part des organisations syndicales et patronales européennes que de celle de nos partenaires européens, un accueil plutôt favorable mais parfois quelque peu sceptique. Ce scepticisme s'est manifesté, dans plusieurs Etats membres qui assument l'inéluctabilité de la mondialisation, comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne mais aussi les pays scandinaves, par des velléités de réduire autant que possible la portée du FEM en durcissant les critères d'éligibilité à ses financements ou en disposant qu'il ne serait créé qu'à titre provisoire.

Il existe effectivement un risque que le développement de ce type d'instrument d'accompagnement démobilise les Etats membres aussi bien que les entreprises, alors que l'adaptation à la mondialisation exige un effort constant de compétitivité, de réforme, de qualification... Le FEM ne peut être ni un *rempart* ni la réponse *unique* face à la mondialisation et, sur ce point, le rapporteur souligne la nécessité d'une communication adaptée pour éviter tout risque d'incompréhension. Le FEM doit au contraire être conçu comme un *élément*, et un élément de *renforcement* de la « *stratégie de Lisbonne* », seule voie d'adaptation pour que l'économie européenne fasse partie des bénéficiaires de la mondialisation, dont la révision à mi-parcours en mars 2005 a pourtant montré qu'elle faisait l'objet d'une mise en œuvre insuffisante.

#### La stratégie de Lisbonne

Lors du Conseil européen tenu à Lisbonne le 24 mars 2000, l'Union s'est fixé un objectif stratégique à l'horizon 2010 : « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». L'originalité de la stratégie de Lisbonne est de toucher un grand nombre de champs en intégrant des objectifs économiques, sociaux, environnementaux, éducatifs, etc. Cette originalité réside aussi dans les méthodes d'intervention choisies : plutôt que l'harmonisation législative, une gestion par objectifs et par évaluation des résultats des uns et des autres, qui est censée déboucher sur une diffusion des bonnes pratiques et des bonnes réformes. A cet égard la stratégie de Lisbonne reprend et étend, s'agissant des procédures, la « *méthode ouverte de coordination* » élaborée d'abord dans le domaine des politiques d'emploi à partir de 1997.

Parmi les objectifs cibles les plus significatifs de la stratégie de Lisbonne, on peut citer l'atteinte de taux d'emploi représentant 70 % de la population en âge de travailler, 60 % des femmes et 50 % des « seniors ».

Par ailleurs, la question d'une meilleure gouvernance économique de la zone euro reste ouverte. Ce qui est en cause, c'est l'inadaptation des institutions

communes de la zone euro, inadaptation qui interdit l'usage des instruments de la grande politique économique, celle qui porte sur le taux de change, la politique commerciale ou la politique industrielle. La zone euro est ainsi dans une situation structurellement faible par rapport aux Etats-Unis, qui jouent sans hésiter de ces instruments.

*A contrario*, l'application rigoriste de principes stricts de gestion monétaire par les dirigeants de la Banque centrale européenne – sans doute inévitable en l'absence de légitimité politique suffisante des intéressés – ou encore l'insuffisance de l'harmonisation fiscale et sociale entre Etats membres, qui entretient une concurrence perverse vers le « moins-disant » dans ces domaines, handicapent-elles lourdement les pays européens, en particulier les grands pays (les petits peuvent compenser la diminution des taux de prélèvement fiscal en récupérant par ce biais une part de la base fiscale des grands pays, qui est délocalisée). Pis, cette situation incite les partenaires européens – on le voit bien avec l'exemple de la concurrence fiscale – à adopter des stratégies économiques non coopératives.

## II.- LES MODALITÉS ENVISAGÉES POUR LE FONDS D'AJUSTEMENT

### A. LE FINANCEMENT DU FONDS

Il est prévu que le FEM puisse mobiliser jusqu'à 500 millions d'euros par an, soit 3,5 milliards d'euros sur la période couverte par les perspectives financières 2007-2013. Dans le cadre de cette programmation, la création du FEM n'entraîne pas de relèvement des dépenses prévues, car il doit être financé sur la marge disponible sous le plafond global des crédits d'engagement de l'année précédente ou des crédits d'engagement annulés. Pour 2007, les dépenses relatives au FEM sont d'ores et déjà inscrites au budget communautaire, comme l'a prévu l'une des lettres rectificatives déjà adoptée par le Conseil et le Parlement. La dépense a donc été votée avant que la décision de principe sur la création du fonds ne soit intervenue.

À partir d'une étude de l'Observatoire européen des restructurations analysant ce type d'opérations en 2005, la Commission européenne a estimé *a posteriori* que le fonds aurait pu intervenir dans environ cinquante cas concernant 47 000 salariés. Selon cette simulation, les 500 millions d'euros annuels pourraient ainsi concerner en moyenne 50 000 salariés, soit une aide communautaire de l'ordre de 10 000 euros par salarié aidé.

### B. LA NATURE DES INTERVENTIONS DU FONDS

Dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement, la Commission plaide légitimement pour des critères d'intervention du FEM qui soient « rigoureux, transparents et mesurables ».

Ces options ne peuvent être qu'approuvées dans leur principe, car le FEM ne doit pas apparaître comme une « facilité », une réponse possible et suffisante, pour les Etats-membres, face à toute difficulté ou une stratégie d'évitement des questions qui fâchent... Dans la droite ligne des convictions exprimées par le rapporteur dans le cadre de son rapport au Premier ministre « *La fracture européenne - Après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe* » (*La Documentation française*), un effort particulier devra certainement être fait pour que le FEM véhicule le message suivant : « *L'Europe vous aide à vous adapter à la mondialisation* », et non « *L'Europe vous aide pour vous éviter d'avoir à vous adapter* ».

Cependant, il convient aussi de veiller à ce que ces critères d'intervention, de même que les modalités pratiques de mise en œuvre des crédits, ne soient pas stricts au point d'empêcher de fait tout financement du fonds.

## 1. Les types de mesures éligibles

### *a) Des interventions au bénéfice des travailleurs, pas des entreprises*

Le FEM vise exclusivement, selon l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de règlement, l'« aide aux travailleurs qui perdent leur emploi » ; il n'a pas pour objet de soutenir les entreprises souffrant des conséquences de la mondialisation. On retrouve là la grande réticence de la Commission quant aux aides aux entreprises, strictement encadrées au nom de la concurrence non faussée par les articles 87 à 89 du traité instituant la Communauté européenne. Les aides aux employeurs sont donc exclues et l'article 6 de la proposition précise que le fonds ne peut se substituer aux actions relevant de la responsabilité des entreprises en vertu des législations nationales, telles que, dans le cas français, les obligations de reclassement des salariés et de réactivation des bassins d'emploi prévues par les articles L. 321-1, L. 321-4-1 et L. 321-17 du code du travail.

### *b) Un ciblage sur les seules politiques « actives » de l'emploi*

En outre, les prestations éligibles au fonds seront uniquement des mesures « s'inscrivant dans un ensemble coordonné de services personnalisés visant à la réinsertion professionnelle des travailleurs ayant perdu leur emploi » (article 3 de la proposition), relevant de deux rubriques :

– les mesures de politique « active » d'intervention sur le marché du travail, c'est-à-dire ce que l'on appelle communément l'accompagnement des demandeurs d'emploi (aide à la recherche d'emploi, orientation, formation...), avec une exigence de personnalisation, de « *sur mesure* », qui correspond au demeurant parfaitement à l'évolution actuelle des modes d'intervention de l'ANPE et de l'assurance chômage ; l'aide à l'emploi indépendant est également mentionnée ;

– des compléments de revenus d'une durée limitée (il ne s'agit pas de financer globalement des allocations chômage, mais seulement des dispositifs spécifiques), comme des aides à la mobilité, des allocations de formation ou des compléments salariaux en faveur de ceux qui retrouvent un emploi avec un salaire moindre que celui dont ils bénéficiaient antérieurement, cette dernière mesure étant réservée dans la proposition aux personnes de plus de cinquante ans.

Le fonds ne saurait en revanche, selon l'exposé des motifs de la proposition de règlement, se substituer aux allocations de chômage ou aux préretraites versées dans les Etats membres.

Le fonds interviendra, selon l'article 6 de la proposition de règlement, en complément des « actions menées par les Etats membres sur les plans national, régional et local » : il s'agit donc de cofinancement de mesures publiques des Etats membres.

### ***c) L'enjeu du taux de cofinancement***

Le principe retenu par la proposition de règlement est celui d'un cofinancement à parts égales, soit 50 %, par l'Union européenne et par l'Etat membre concerné, des actions éligibles. Le taux de cofinancement est l'un des éléments qui restent en débat. Les Etats les plus réservés sur le FEM souhaiteraient le réduire jusqu'à 25 %.

Cependant, si le FEM doit manifester visiblement la solidarité européenne vis-à-vis des salariés, des régions, des secteurs industriels qui souffrent des conséquences de la mondialisation, il faut que la contribution communautaire aux actions qui seront menées soit substantielle. Le financement paritaire présenterait l'avantage de la lisibilité : l'Union et les Etats membres montreraient ainsi qu'ils partagent également les responsabilités.

### ***d) Tour d'horizon des mesures nationales susceptibles d'être cofinancées***

Parmi les interventions que finance actuellement l'Etat, plusieurs paraissent de nature à rentrer dans le cadre du FEM au regard de la liste des « actions admissibles » donnée à l'article 3 de la proposition de règlement (étant rappelé que, par ailleurs, l'intervention du fonds doit aussi être conditionnée à des critères de taille « européenne » du sinistre économique et d'effet territorial, fixés à l'article 2 de la proposition : voir *infra*).

Ainsi l'Etat finance-t-il des mesures « actives » d'emploi, directement ou indirectement à travers les subventions versées à des opérateurs publics ou parapublics comme l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ou l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). On peut ainsi rattacher :

– à « l'aide à l'emploi indépendant », selon la terminologie de la proposition de règlement, les dispositifs EDEN (« encouragement au développement d'entreprises nouvelles »), qui prend la forme d'une avance remboursable aux chômeurs créateurs d'entreprises d'un coût moyen chiffré à 7 400 euros pour 2007, et « chèque conseil », qui consiste dans la prise en charge de prestations de formation et de gestion pour les mêmes personnes ;

– à « l'aide au reclassement », à la formation et au « recyclage sur mesure », diverses mesures financées au titre de l'accompagnement des restructurations (notamment dans le cas où l'Etat doit se substituer à des entreprises défaillantes ne pouvant assumer leurs obligations légales en la matière) : financement de cellules de reclassement, pour un coût moyen de 1 500 euros par bénéficiaire, de congés de conversion, pour un coût moyen de 6 000 euros, de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle actuellement menée dans sept bassins d'emplois, de sociétés de conversion bénéficiant de délégations de service public, *etc.* ;

– aux mêmes rubriques, au moins une partie des crédits dédiés aux grands établissements, l'AFPA et l'ANPE. En effet, le financement étatique de la première a pour objet essentiel l'orientation (dans le cadre de prestations effectuées à la demande de l'ANPE) et la formation de demandeurs d'emploi. Quant à l'ANPE, si on voit mal comment son fonctionnement courant pourrait être cofinancé par le FEM, certaines des « prestations » (assurées par des organismes tiers) qu'elle prescrit aux demandeurs d'emploi pourraient sans doute l'être : ateliers d'aide à la recherche d'emploi, bilans de compétences, mesures d'accompagnement...

L'Etat finance également un complément salarial temporaire, l'allocation temporaire dégressive, compensation dégressive accordée pendant deux ans aux salariés qui acceptent un emploi moins bien rémunéré que leur emploi antérieur : pour 2007, le nombre de bénéficiaires est évalué à 6 000, avec un montant annuel moyen d'allocation de 3 000 euros.

Il est nécessaire d'évoquer aussi les mesures financées par d'autres organismes dans le cadre des politiques actives au bénéfice des demandeurs d'emploi : les régions dans le cadre des politiques de formation, les départements dans celui de celles d'insertion et surtout l'assurance-chômage, qui a considérablement développé, depuis quelques années, ce type de mesures.

Ainsi la convention Unédic en vigueur pour 2006-2008 (convention du 18 janvier 2006) définit-elle diverses mesures incitatives à l'embauche et la reprise d'emploi, soit en direction des employeurs – elles ne sont à ce titre pas susceptibles d'être cofinancées par le FEM –, soit en direction des salariés :

– des aides à la mobilité (prise en charge de frais de déplacement, de double résidence et de déménagement), dans la limite de 3 000 euros par bénéficiaire et 25 millions d'euros par an ;

– des compléments de salaire au bénéfice des allocataires qui entrent en contrat de professionnalisation (visant à leur assurer un revenu représentant 120 % de l'allocation chômage de base), ou qui acceptent, s'ils sont âgés de cinquante au moins ou chômeurs de longue durée, de reprendre un emploi malgré une perte de salaire de plus de 15 %, ou qui suivent un congé individuel de formation après une fin de contrat à durée déterminée (cette aide dite d'insertion durable, l'objectif étant l'acquisition de qualifications permettant de sortir de l'emploi précaire, a pour objet de porter le revenu des intéressés à 80 % de leur dernier salaire brut).

Par ailleurs, la convention prévoit de consacrer annuellement 250 millions d'euros à la formation des allocataires de l'assurance chômage et 790 millions à leur accompagnement personnalisé. A ce titre, cette somme est destinée à être reversée d'une part à l'ANPE, d'autre part à des opérateurs privés de placement dans le cadre de la généralisation progressive des expérimentations de suivi intensif engagées en la matière au bénéfice de personnes considérées comme menacées de chômage de longue durée (à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2006, et pour une

durée d'un an, 46 000 demandeurs d'emploi, répartis dans 25 bassins d'emploi, doivent être suivis par 17 opérateurs agréés par l'Unédic). D'après le bilan fait par l'Unédic sur les 7 000 premiers demandeurs d'emploi concernés par cette expérimentation, le coût brut de cet accompagnement est d'environ 3 300 euros par personne (il est selon l'Unédic plus que compensé par les économies d'indemnisation permises par l'accélération des reprises d'emploi du fait d'un suivi plus intensif).

Compte tenu de l'ampleur des moyens désormais consacrés par l'assurance chômage aux politiques actives de l'emploi, il est très important que ses actions soient éligibles aux cofinancements du FEM : s'agit-il, au regard de la nature juridique des institutions de l'assurance chômage, à la lisière du « public » et du « privé », d'« actions menées par l'Etat » au sens de la proposition de règlement ? Sans doute, mais ce point mérite vérification.

Les montants moyens de dépenses par bénéficiaire indiqués pour les différents types de politiques actives susmentionnées permettent par ailleurs d'apprécier l'apport moyen de 10 000 euros par suppression d'emploi envisagé pour le FEM : cet apport est tout à fait significatif lorsqu'on voit qu'un suivi intensif de demandeur d'emploi (avec rendez-vous hebdomadaires, taux élevé d'encadrement par des conseillers, etc.) revient en moyenne à un peu plus de 3 000 euros à l'Unédic, qui calibre également sur ce montant ses aides à la mobilité, tandis que l'Etat chiffre à 1 500 euros sa contribution unitaire aux cellules de reclassement (ces mesures étant cofinancées par les entreprises, sauf impossibilité, ce chiffre est inférieur au coût global) et à 7 400 euros le coût moyen de l'avance au titre de la création d'entreprise, et que les grandes entreprises doivent verser au moins l'équivalent de deux SMIC, soit environ 2 500 euros, par emploi supprimé au titre de la réactivation des bassins d'emploi concernés.

Au demeurant, on pourrait s'interroger en termes d'équité sur le ciblage de l'intervention du FEM sur les grosses restructurations (voir *infra* l'analyse du critère de taille européenne), opérations dont l'accompagnement social mobilise déjà, plus que pour d'autres catégories de demandeurs d'emploi, de gros moyens de la part des pouvoirs publics aussi bien que des entreprises quand elles le peuvent. En effet, le code du travail, à son article L. 321-4-1, dispose que l'effort de reclassement demandé aux employeurs est corrélé à leurs moyens et les grandes entreprises consacrent de fait des sommes très importantes à leurs opérations de restructuration, acceptant notamment de verser aux salariés des primes supra-conventionnelles de plusieurs dizaines de milliers d'euros en moyenne <sup>(1)</sup>. Cela dit, c'est justement à cause de leurs effets très graves sur les tissus économiques, qui réduisent les chances de retour à l'emploi des salariés concernés, que ces grosses

---

(1) Pour une référence récente, voir « Anticipation et accompagnement des restructurations d'entreprises : dispositifs, pratiques, évaluation », par Rachel Beaujolin-Bellet, Christophe Cornolti, Jean-Yves Kerbouc'h, Antony Kuhn et Yves Moulin, documents d'études de la DARES, n° 119, octobre 2006.

restructurations justifient un effort particulier de reclassement et de réactivation des bassins d'emploi.

Le tableau ci-après présente une liste, sans prétention à l'exhaustivité, de mesures publiques existantes susceptibles d'être cofinancées par le FEM.

*Les mesures nationales susceptibles d'être cofinancées par le FEM*

	<b>Programmation budgétaire 2007</b> <i>(sauf mention contraire)</i> (en millions d'euros)	<b>Nombre de bénéficiaires 2007</b> <i>(sauf mention contraire)</i>
<b>ÉTAT :</b>		
<b>Mission « Travail et emploi » :</b>		
<b>Programme « Développement de l'emploi » :</b>		
– Encouragement au développement d'entreprises nouvelles-EDEN	45	5 288
– Chèque conseil	16	
<b>Programme « Accès et retour à l'emploi » :</b>		
– Part financée par l'Etat des dépenses de « prestations » de l'ANPE (selon le budget 2006 de l'agence)	191,7	> 2,7 millions (*)
– Fonctionnement de l'AFPA	52	271 000 (*)
<b>Programme « Accompagnement des mutations sociales, économiques et démographiques » :</b>		
– Cellules de reclassement	30	20 000
– Conventions de formation et d'adaptation du FNE	10	4 000
– Congé de conversion	15	2 500
– Expérimentation du contrat de transition professionnelle	6,5	
– Allocation temporaire dégressive	13,4	6 000
– Fonctionnement de l'AFPA	434,7	103 000 (*)
<b>Mission « Développement et régulation économique » :</b>		
<b>Programme « Développement des entreprises » :</b>		
– Reconversion par des organismes délégataires de service public (sociétés de conversion)	6,3	2 625
<b>ASSURANCE CHÔMAGE :</b>		
– Actions de formation	250	
– Accompagnement personnalisé (assuré par l'ANPE ou des opérateurs privés)	790	
– Aides à la mobilité	25	
– Complément de salaire aux demandeurs d'emploi placés en contrats de professionnalisation	n.d.	
– Aide différentielle en cas de reprise d'emploi avec baisse de salaire	n.d.	
– Aide à la validation des acquis de l'expérience (VAE)	n.d.	
– Aide à l'insertion durable pour la formation de demandeurs d'emploi inscrits après la fin d'un CDD	n.d.	
– Aide à la création ou la reprise d'entreprise	n.d.	

(\*) Données approximatives issues des compte-rendu d'activité 2005 de l'ANPE et de l'AFPA (nombre de « prestations » ANPE délivrées, qui est en fait nécessairement supérieur au nombre de bénéficiaires ; nombre d'appuis AFPA à l'élaboration d'un projet de formation ; nombre de demandeurs d'emplois entrés en formation à l'AFPA).

## **2. L'obligation d'une dimension « mondialisation », d'une dimension « européenne » et d'une dimension territoriale**

Parallèlement à un encadrement précis des types de mesures susceptibles d'être financées, il est prévu, à l'article 2 de la proposition de règlement, une définition restrictive des cas de figure où le FEM interviendra : d'abord, il n'a vocation, par construction, à être sollicité qu'en présence de restructurations imputables à « *des modifications majeures de la structure du commerce mondial* » ; ensuite, un instrument de solidarité communautaire doit être réservé à des restructurations de dimension « européenne », importantes ; enfin, la gravité des conséquences de suppressions d'emploi tenant aussi à la situation des bassins d'emploi en cause, cette dimension régionale doit être prise en compte.

### ***a) Un lien nécessaire avec l'évolution de la structure du commerce mondial***

La notion de « *modifications majeures de la structure du commerce mondial* » renvoie « *notamment* », est-il indiqué, au cas de hausses massives des importations dans l'Union européenne, de recul des parts de marché de l'Union ou de délocalisation vers des pays tiers : ces compléments tendent à exclure le cas des délocalisations d'activités au sein de l'Union européenne, mais l'usage de l'adverbe « *notamment* » laisse à cet égard une porte ouverte et il semble que la Commission admette éventuellement l'éligibilité des opérations liées à des stratégies d'entreprises motivées par la nécessité d'implanter, en Europe centrale orientale notamment, leurs unités de production pour conserver la compétitivité de leurs produits sur les marchés internationaux. Il faut certainement être très prudent sur cette question, car il serait dangereux que le FEM, utilisé pour atténuer les effets de délocalisations intracommunautaires, serve d'alibi à l'absence de progrès sur l'harmonisation des conditions sociales et fiscales dans l'Union.

En tout état de cause, le renvoi aux modifications de la structure du commerce exclut que soient prises en considération des restructurations liées à d'autres causes : évolutions technologiques (par exemple, le remplacement de la photographie argentique par la photographie numérique), épuisement de ressources naturelles (dans le cas notamment de cimenteries), *etc.* L'article 5 de la proposition de règlement oblige les Etats membres à justifier les demandes de financements qu'ils feront par une analyse motivée des liens entre les licenciements en cause et l'évolution du commerce mondial.

### ***b) La dimension « européenne » des restructurations en cause***

L'article 2 précité limite le recours au FEM aux restructurations de grande ampleur, que l'on peut considérer comme de dimension européenne, ou justifiant l'expression d'une solidarité européenne : ce seraient celles ayant pour conséquence au moins 1 000 licenciements.

Le texte emploie le terme de « licenciement ». A cet égard, il convient de souligner deux points :

– La notion de « licenciement » doit en principe couvrir les modalités particulières de rupture du contrat de travail ne prenant pas la forme juridique d'un licenciement, dès lors que cette rupture a bien un motif économique (c'est-à-dire s'effectue à l'initiative de l'employeur pour des motifs non inhérents à la personne du salarié), par analogie avec ce que prévoit, à son article 1<sup>er</sup>, §1, la directive 98/59/CE du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (qui vise à garantir le droit d'information et de consultation des représentants des travailleurs sur les licenciements collectifs). Ce point mérite d'être vérifié car plusieurs dispositifs spécifiques d'accompagnement des restructurations, tels que la convention de reclassement personnalisé, le contrat de transition professionnelle en cours d'expérimentation ou le congé de mobilité inscrit dans le projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié, comprennent ce type de modalités dérogatoires de rupture.

– Le décompte des licenciements pour vérifier le seuil des 1 000 semble devoir être effectué sur la base des licenciements notifiés à l'administration, en application de l'obligation générale posée par l'article 3 de la même directive, ce qui est plutôt extensif quant à la mise en œuvre du FEM, le nombre de licenciements notifiés étant généralement plus élevé que celui de licenciements effectifs.

### ***c) La dimension territoriale et sectorielle***

Ce critère des 1 000 licenciements serait complété, selon le texte soumis à l'examen de l'Assemblée nationale, par deux critères alternatifs ajoutant une dimension territoriale et/ou sectorielle :

– soit les 1 000 licenciements sont effectués par une seule entreprise, sous réserve de la prise en compte des licenciements chez ses fournisseurs et clients, dans une région « NUTS <sup>(1)</sup> III » (soit un département en France) où le chômage est supérieur à la moyenne nationale ou bien à la moyenne communautaire ;

– soit le seuil des 1 000 est atteint pour l'ensemble d'un secteur d'activité, au sens de la nomenclature INSEE, sur une période de six mois et dans une région « NUTS II » (soit une région en France) où le secteur représente au moins 1 % de l'emploi régional.

### ***d) Des critères d'intervention qui seront vraisemblablement simplifiés et assouplis***

De manière convergente, la présidence finlandaise comme le Parlement européen envisagent de faire évoluer significativement les critères décrits *supra*, à la fois pour les simplifier, pour permettre une mise en œuvre effective du fonds en évitant que des règles trop strictes rendent inéligibles la quasi-totalité des cas de restructurations et en veillant à ce que l'ensemble des États membres puissent en

---

(1) « Unités territoriales statistiques » au sens d'Eurostat.

bénéficiaire, y compris les plus petits pour lesquels le seuil des 1 000 peut être problématique.

S'agissant du critère « grande entreprise », il est apparu indispensable de supprimer ses éléments annexes, à savoir la référence territoriale et celle au niveau du chômage sur le territoire considéré.

S'agissant du critère « sectoriel », les propositions visent à supprimer toute référence à un niveau d'emploi ou de chômage par région considérée. Reste plus discuté le délai de comptage des emplois supprimés pour savoir si le seuil de 1 000 licenciements est ou non atteint. La Commission a initialement proposé six mois, le Parlement européen propose douze mois, ce qui serait la meilleure option, et le Conseil serait tenté par neuf mois...

S'agissant du seuil des 1 000 licenciements lui-même, l'assouplissement, envisagé très tôt par la rapporteure du Parlement européen, Mme Roselyne Bachelot, dont il faut saluer le travail, prend la forme d'une « clause de sauvegarde » autorisant l'intervention du FEM pour des opérations de restructuration sous ce seuil. Cette option répond au double objectif d'évitement des effets de seuil trop brutaux et de prise en compte de la situation des petits Etats membres ou de ceux dont le tissu industriel est presque exclusivement constitué de PME. Deux aspects de la clause de sauvegarde sont cependant en débat : d'une part, la part des ressources du FEM qui pourraient lui être affectée, puisque le Parlement européen envisage un plafond de 20 %, quand les Etats membres les plus réticents sont favorables à 10 % (la présidence finlandaise proposant un compromis à 15 %) ; d'autre part, la mention ou non d'un minimum absolu de 500 emplois pour les opérations éligibles.

A titre d'information sur la pertinence du seuil des 1 000 licenciements et des aménagements qui pourraient lui être apportés, on peut indiquer que, d'après l'étude d'impact de la Commission à partir des données de l'Observatoire européen des restructurations, pour le secteur textile, le FEM aurait pu être mobilisé dans sept cas en 2005 sur la base de ce seuil, mais dans un seul sur la base d'un seuil à 2 000 (tel qu'avancé à un moment par le Royaume-Uni). S'agissant de la France, on observe sur la période 2003-2005 sept restructurations seulement de grandes entreprises impliquant au moins 1 000 suppressions d'emplois, selon les éléments communiqués au rapporteur. Dans le même temps, on recense annuellement dans notre pays plus de mille plans de sauvegarde de l'emploi, donc plus de mille procédures concernant dix salariés au moins par des entreprises de plus de cinquante salariés. L'ajustement du seuil d'intervention du FEM et de la clause de sauvegarde permettant d'y déroger exigent donc un calibrage assez fin pour éviter ces deux écueils que seraient l'absence de caractère opératoire du fonds, faute d'opérations éligibles en cas de règles trop strictes, et sa dispersion, en cas de règles trop souples.

## C. LA GESTION DU FONDS

### 1. Un instrument complémentaire des autres fonds communautaires

La Commission européenne souligne dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement la complémentarité du FEM avec les autres instruments communautaires, tels que le Fonds social européen (FSE) : le FEM correspondra au traitement « à chaud » tandis que les fonds structurels existants sont orientés vers des actions de moyen et long terme.

Les interventions du FEM ne pourront être cumulées avec celles d'autres instruments communautaires sur les mêmes « *actions spécifiques* », aux termes de l'article 6 de la proposition de règlement.

Sur ce point, la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen préférerait instaurer une complémentarité entre le FEM et le FSE, plutôt qu'une incompatibilité. La modification n'est pas purement sémantique, car elle permet ainsi qu'une même action soit éligible, selon le contexte dans lequel elle intervient, à l'un ou l'autre fonds. En revanche, une même personne ne pourra simultanément bénéficier des deux fonds.

### 2. Une procédure souple d'attribution d'enveloppes confiées aux Etats membres

Le FEM devrait bénéficier d'un mode de fonctionnement souple, ses financements étant attribués sous la forme d'enveloppes globales gérées par les autorités des Etats membres. Les décisions d'attribution seront prises par « *l'autorité budgétaire* » (Conseil et Parlement européen en accord).

La proposition de règlement ne prévoit pas que le FEM se saisisse lui-même des situations éligibles, mais seulement sur la demande de l'Etat membre concerné. C'est à celui-ci qu'il incombera de démontrer que les critères d'intervention sont remplis, par le dépôt d'un dossier dont le contenu est détaillé par l'article 5 de la proposition de règlement.

Pourront être prises en compte et bénéficier d'un financement FEM les dépenses (nationales) éligibles exposées dès l'annonce des licenciements collectifs en cause, sans avoir à attendre la décision ultérieure d'intervention du fonds (article 11 de la proposition de règlement).

Les contributions du FEM seront versées en une seule fois aux Etats membres concernés (articles 4 et 13 de la proposition de règlement), qui en assureront la gestion et la responsabilité au premier chef (article 18 de la proposition). Le FEM pourra seulement, dans une mesure limitée, financer un appui technique (article 8 de la proposition : 0,35 % des moyens du FEM pourront être consacrés à des mesures de soutien technique, mais aussi d'évaluation, de contrôle et de surveillance).

#### **D. LA PÉRENNITÉ DU FONDS**

Censé entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007, le FEM n'est, dans la proposition de règlement rédigée par la Commission, ni un dispositif pérenne, ni un dispositif transitoire : il n'est pas prévu d'échéance à son existence, mais, selon la clause de révision inscrite à l'article 20, ce dispositif devra en tout état de cause être revu avant fin 2013, terme de la programmation budgétaire pluriannuelle.

Une faculté de révision est ouverte très rapidement, sur la base du premier rapport annuel sur le fonds, lequel devra être remis avant le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Cette ouverture apparaît effectivement opportune s'agissant d'un instrument destiné à faire face à des situations peu prévisibles et dont le calibrage *a priori* présente des incertitudes.



### III.- LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

Nul ne sera surpris que le rapporteur approuve pleinement la proposition de résolution soumise à l'examen de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, puisqu'il en est l'auteur. Ce texte reprend les différentes réflexions développées dans le présent rapport et insiste, afin de renforcer la position de négociation de la France, sur les points qui restent en débat dans les instances communautaires s'agissant des règles relatives au futur FEM.

La proposition de résolution comporte un préambule (constitué de trois considérants) qui vise à rappeler que la mondialisation est une réalité, un défi majeur qui implique une réponse européenne : une « *stratégie commune adaptée* » est nécessaire, c'est une condition pour que l'Europe fasse partie des bénéficiaires de la mondialisation sans sacrifier son modèle social ; cette stratégie existe déjà, c'est la « stratégie de Lisbonne », dont les « *objectifs doivent impérativement être atteints* » ; cependant, cette stratégie ne suffit pas et la gouvernance économique de l'Europe doit évoluer, que ce soit sur la gestion de la monnaie commune ou l'application du principe de la préférence communautaire.

Le rapporteur est attaché à cette description du contexte de la création du FEM dans le corps même de la résolution, car elle permet de souligner ce qu'est et ce que n'est pas le FEM : sa création marque un tournant dans la perception « bruxelloise » des problématiques d'ouverture économique qui laisse escompter, peut-on espérer, des évolutions plus générales dans la conception de la gouvernance économique de l'Union afin qu'elle prenne mieux en considération les dimensions de la croissance et de l'emploi ; cependant, en lui-même, le fonds ne doit pas être vu comme une réponse suffisante à la mondialisation, un prétexte à ne rien faire de plus pour s'y adapter, mais comme un élément d'une stratégie globale.

Les paragraphes suivants de la proposition de résolution visent plusieurs objectifs :

– souligner l'attachement de la Représentation nationale à la mise en œuvre rapide et « visible » du FEM, car cela constituera, même si l'instrument est perfectible, un geste majeur pour rapprocher l'Europe des préoccupations de ses citoyens ;

– soutenir, en évoquant les différents points qui restent en discussion entre Etats membres et/ou au Parlement européen, la recherche d'un compromis raisonnable sur ces points, compromis raisonnable car conciliant les intérêts de tous, y compris naturellement de la France, et donc susceptible de déboucher sur l'accord politique très rapide qui seul peut permettre l'entrée en vigueur du FEM dès le début de l'année 2007 (étant rappelé que la clause de révision rendra

possible la correction dès 2008 d'éventuels « ratés » dans le choix des critères d'éligibilité des opérations).

#### **A. MANIFESTER L'IMPORTANT QU'ATTACHE LA REPRÉSENTATION NATIONALE À LA MISE EN ŒUVRE DU FONDS D'AJUSTEMENT**

Le paragraphe 1 de la proposition de résolution manifeste le soutien de l'Assemblée nationale à la création du FEM en mentionnant d'une part ce que doit être le positionnement de cet instrument dans la panoplie communautaire, un dispositif de « *traitement rapide, "à chaud", complémentaire (...) du Fonds social européen* », d'autre part son objet : « *faciliter la requalification et la réinsertion professionnelles, ainsi que le retour à l'emploi des salariés licenciés à l'occasion d'opérations de restructurations d'ampleur européenne* ». La mention du retour à l'emploi permet de couvrir l'ensemble des politiques actives au bénéfice des demandeurs d'emploi, notamment celles que finance l'Unédic.

#### **B. PROMOUVOIR UN COMPROMIS SATISFAISANT SUR LES POINTS EN DISCUSSION**

Les paragraphes 2, 3, 4 et 6 de la proposition de résolution prennent position sur les différents « réglages » du dispositif qui restent en débat au Conseil ou entre Parlement et Conseil, en plaidant, dans la limite des options avancées, pour celles qui garantiront la plus grande souplesse et donc le plus de chances de mise en œuvre effective du fonds.

Le paragraphe 2 porte sur la « clause de sauvegarde », la part du fonds qui pourra être utilisée en dérogeant au critère des 1 000 licenciements au moins pour déclencher son intervention : cette part doit pouvoir atteindre 20 % au moins, comme l'envisage le Parlement européen, et non 10 % ou 15 %, comme certains Etats membres ou la présidence le proposent. Le paragraphe mentionne aussi la simplification des critères complémentaires initialement prévus dans la proposition de règlement (critères liés à la région considérée, à son taux de chômage, à la part de l'emploi qu'y représente le secteur économique concerné), qui apparaît acquise.

Le paragraphe 3 évoque l'autre grande question en débat : le délai sur lequel on décomptera les licenciements pour savoir si le seuil des 1 000 est atteint. Il est recommandé de retenir les délais les plus longs possibles, notamment celui de douze mois proposé par le Parlement européen pour les restructurations prises en compte dans l'ensemble d'un secteur d'activité (contre six dans la proposition de règlement initiale).

Le paragraphe 4 met l'accent sur la prise en compte, dans les actions éligibles, des « *incitations financières pour le maintien en activité des travailleurs âgés ou défavorisés* » : sont en fait visés les compléments salariaux versés à des salariés qui acceptent une reprise d'emploi avec un salaire moindre, certains Etats

membres contestant l'inscription de ce type de mesures dans celles qui sont éligibles au fonds.

Le paragraphe 6, enfin, traite du taux de cofinancement apporté aux actions des Etats membres par le FEM : il convient qu'il puisse s'élever à 50 % comme le prévoit le texte de la Commission européenne.

### **C. AU REGARD DE L'ENJEU POLITIQUE, INSISTER SUR L'INTÉRÊT D'UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET LISIBLE DU FONDS D'AJUSTEMENT**

Le FEM cofinancera des actions de qualification, d'aide au retour à l'emploi et à la création d'entreprise, qui s'inscrivent dans les objectifs à moyen terme de l'agenda de Lisbonne, rejoignant en ce sens d'autres instruments comme le FSE.

Mais il se distinguera de ce dernier en répondant à des situations concrètes douloureuses, à chaud. A ce titre, le Fonds d'ajustement doit aussi rapprocher les citoyens de l'Europe, manifester l'existence d'une politique européenne à l'endroit des victimes de la mondialisation. Il est politiquement important que le fonds voie rapidement le jour et qu'il soit « visible », lisible pour l'opinion.

Aussi le paragraphe 5 de la proposition de résolution recommande-t-il « *un renforcement de la communication sur le FEM, notamment par la création d'un site Internet dédié et par une meilleure coordination avec les collectivités territoriales* », reprenant des suggestions de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen comme de la présidence finlandaise.

Le paragraphe 7 souligne enfin l'exigence d'une entrée en application au 1<sup>er</sup> janvier 2007, car cela ne va pas de soi : au regard du calendrier, le respect de cette date proposée par la Commission européenne implique que soit très rapidement trouvé un compromis satisfaisant à la fois la majorité des Etats membres et le Parlement européen. Les modifications souhaitées par les uns et les autres par rapport au texte initial étant souvent convergentes et les points de désaccord limités, cela reste possible. Il est nécessaire que les uns et les autres prennent en compte la dimension politique importante de la création du FEM ainsi que la possibilité d'une révision à assez court terme (2008).



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Michel Herbillon**, la présente proposition de résolution au cours de sa séance du 22 novembre 2006.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a félicité le rapporteur pour la qualité et la clarté de la présentation de son rapport, qui prend soin, comme on le fait dans des exposés scientifiques, de bien mettre en évidence chaque partie du texte examiné. Il serait d'ailleurs judicieux de réfléchir à la mise en place, pour la prochaine législature, d'un nouveau mode de présentation des rapports en commission qui utiliserait des documents visuels à l'appui des développements oraux.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a **adopté** l'article unique de la proposition de résolution sans modification.

\*

**En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit.**



## TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

### PROPOSITION DE RÉSOLUTION SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL PORTANT CRÉATION DU FONDS EUROPÉEN D'AJUSTEMENT À LA MONDIALISATION (COM [2006] 91 FINAL/N° E 3102)

#### *Article unique*

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (COM [2006] 91 final/n° E 3102),

Considérant que l'Europe doit répondre aux défis de la mondialisation par une stratégie commune adaptée, qui soit conforme à ses valeurs et aux fondements de son modèle social, de manière à faire partie des bénéficiaires de la mondialisation ;

Considérant que l'Agenda de Lisbonne constitue l'essentiel de cette stratégie et que ses objectifs doivent impérativement être atteints ;

Considérant également qu'une réflexion doit être, en complément, menée tant sur l'amélioration de la gouvernance économique de l'Europe, notamment de la zone euro, que sur une meilleure application du principe de la préférence communautaire ;

1. Approuve la création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), de manière à faciliter la requalification et la réinsertion professionnelles, ainsi que le retour à l'emploi des salariés licenciés à l'occasion d'opérations de restructurations d'ampleur européenne, grâce à des procédures efficaces et d'application immédiate reposant sur le principe d'un traitement rapide, « à chaud », complémentaire aux actions de plus long terme prévues dans le cadre des autres instruments communautaires, notamment du Fonds social européen (FSE) ;

2. Demande cependant que son dispositif soit amélioré par une simplification des critères d'intervention initiaux, ainsi que par l'adjonction d'une clause de sauvegarde, à laquelle au moins 20 % des dotations du FEM doivent être affectées, permettant tant d'éviter les effets de seuil autour du niveau prévu de 1 000 licenciements que de prendre en compte les spécificités des marchés du travail des petits Etats membres, selon les orientations convergentes dégagées par la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen comme par la présidence finlandaise ;

3. Estime que la question des délais de prise en compte des licenciements doit être réglée, d'une part, par l'allongement à douze mois de celui prévu en cas de licenciements dans plusieurs entreprises d'un même secteur et, d'autre part, par l'introduction d'une durée suffisamment longue en cas de licenciements dus à la défaillance d'une grande entreprise ;

4. Considère que les actions éligibles à son financement doivent également comprendre des incitations financières pour le maintien en activité des travailleurs âgés ou défavorisés ;

5. Souligne la nécessité de prévoir un renforcement de la communication sur le FEM, notamment par la création d'un site internet dédié et par une meilleure coordination avec les collectivités territoriales ;

6. Insiste sur la nécessité d'un maintien à 50 % du taux de cofinancement des dépenses éligibles, de manière à préserver le caractère européen du FEM ;

7. Rappelle que l'urgence d'une action concrète de l'Europe sociale et lisible par les citoyens exige l'entrée en application du FEM au 1<sup>er</sup> janvier 2007, comme prévu.