COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.7.2025
COM(2025) 382 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'évaluation à mi-parcours du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) 2021-2027

{SWD(2025) 180 final}

Contexte

Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été créé pendant la période 2007-2013 pour apporter, dans un esprit de solidarité, une aide aux travailleurs qui ont perdu leur emploi en raison de modifications majeures de la structure du commerce mondial dues à la mondialisation. Le champ d'application du règlement initial[1] a été élargi en 2009[2] afin d'inclure les licenciements résultant de la crise financière et économique mondiale. Il a été de nouveau élargi pour la période 2014-2020[3], de manière à couvrir les licenciements causés par toute nouvelle crise financière et économique mondiale. Au cours de la période 2014-2020, le FEM a cofinancé jusqu'à 60 %[4] des mesures mises en œuvre par les États membres pour aider les travailleurs licenciés à réintégrer rapidement le marché du travail. Pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19, la Commission a présenté un plan de relance de l'économie[5], qui incluait le FEM en tant qu'instrument d'intervention d'urgence en faveur des personnes ayant perdu leur emploi en raison de la crise économique mondiale. L'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE)[6] a mobilisé jusqu'à la fin de 2022 d'importants moyens financiers pour lutter contre les répercussions économiques et sociales négatives de la pandémie de COVID-19.

Pour la **période 2021-2027**[7], le Fonds a été rebaptisé Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés (FEM). Des **changements majeurs** ont été apportés[8], tels que l'élargissement de l'éligibilité pour soutenir les travailleurs licenciés quelle que soit la cause de la restructuration, l'abaissement du seuil de travailleurs licenciés de 500 à 200, la simplification et l'accélération des procédures et l'alignement du taux de cofinancement sur le Fonds social européen plus (FSE+)[9]. Le 1er avril 2025, la Commission a proposé de modifier le règlement FEM[10] afin de couvrir également les travailleurs exposés à un risque de licenciement imminent dans des entreprises en cours de restructuration. Cette modification est brièvement présentée à la fin du présent document.

Champ d'application de l'évaluation à mi-parcours

Conformément à l'article 22 du règlement FEM, la Commission a procédé à une évaluation à mi-parcours afin d'apprécier de quelle manière et dans quelle mesure le Fonds est en voie d'atteindre ses objectifs au cours de la période 2021-2027. Cette évaluation a permis d'apprécier l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne du FEM. Elle comporte également quelques enseignements en ce qui concerne la mise en œuvre et la conception du FEM.

---

[1] Règlement (CE) nº 1927/2006, JO L 406 du 30.12.2006, p. 1.
[2] Règlement (CE) nº 546/2009, JO L 167 du 29.6.2009, p. 26.
[3] Règlement (UE) nº 1309/2013, JO L 347 du 20.12.2013, p. 855, (ci-après le «règlement FEM»).
[4] De 2007 à 2009 ainsi qu'en 2012 et en 2013, le taux de cofinancement du FEM s'est élevé à 50 %; il a atteint 60 % au cours des périodes 2009-2011 et 2014-2020 (voir l'annexe 6 du document SWD d'accompagnement).
[5] Voir la communication intitulée *«Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe»* du 27.5.2020.
[6] Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020, JO L 159 du 20.5.2020, p. 1.
[7] Règlement (UE) 2021/691, JO L 153 du 3.5.2021, p. 48.
[8] Les changements ont été apportés en grande partie sur la base de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement relatif au FEM 2021-2027 (en anglais uniquement), de l'évaluation ex post du FEM pour la période 2014-2020 (en anglais uniquement), ainsi que d'évaluations et de rapports antérieurs sur le FEM, tels que l'évaluation ex post du FEM pour la période 2007-2013, le rapport spécial nº 7 (2013) de la Cour des comptes européenne sur le FEM, et l'évaluation de la mise en œuvre européenne du FEM par le Parlement européen pour la période 2007-2014 (en anglais uniquement).
[9] Le taux de cofinancement du FEM est aligné sur le taux de cofinancement le plus élevé du FSE+ dans l'État membre concerné, tout en maintenant 60 % comme seuil minimum.
[10] COM(2025)140.

L'évaluation s'est concentrée sur les changements apportés pour la période 2021-2027, afin d'évaluer dans quelle mesure ils ont conduit aux résultats escomptés. Compte tenu du recours relativement faible au Fonds et du nombre restreint d'éléments probants disponibles[11], l'évaluation a également examiné les raisons de cette utilisation limitée, en dépit de l'introduction par le règlement FEM de règles de demande d'intervention simplifiées pour la période 2021-2027. L'objectif était de déterminer si, dans le cadre des règles actuelles, le FEM continue de soutenir efficacement les travailleurs touchés par les transformations économiques mondiales, dans le droit fil des objectifs généraux de l'Union en matière de politique sociale.

Malgré les efforts déployés par la Commission pour mener une évaluation et une consultation aussi larges que possible, les résultats de l'évaluation doivent être appréhendés avec prudence en raison du peu de données disponibles. La programmation précoce de l'évaluation à mi-parcours du FEM n'a permis de recueillir qu'un nombre limité d'informations, d'éléments probants et d'expériences concernant la période actuelle. L'amélioration de la situation économique explique la baisse du nombre de demandes d'intervention du FEM et, partant, le peu de données disponibles à ce stade. D'autres difficultés ont été rencontrées dans le cadre de l'évaluation, notamment le manque d'indicateurs de performance, le nombre restreint de comparateurs appropriés avec les données tirées de la première période de programmation et les ressources limitées disponibles pour cette évaluation.

L'évaluation s'appuie sur les consultations menées auprès des parties prenantes, des entretiens ciblés ainsi que des consultations auprès d'acteurs nationaux et européens participant à la mise en œuvre du FEM.

Elle porte sur 18 dossiers d'intervention du FEM (c.-à-d. des demandes approuvées) reçus entre le 3 mai 2021, date de l'entrée en vigueur du règlement FEM, et le 31 décembre 2024. Onze d'entre eux sont examinés sans analyse des résultats, qui ne seront disponibles qu'entre 2025 et 2027, les interventions étant toujours en cours. Ces dossiers concernent 7 États membres (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce et Italie) et couvrent 13 secteurs économiques, dont l'automobile, l'entreposage et les services auxiliaires des transports, le commerce de gros, le transport aérien et les métaux de base.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le faible nombre de demandes déposées au cours de la période 2021-2024. L'une des raisons mises en évidence dans les évaluations précédentes réside dans le fait que le nombre de demandes d'intervention du FEM a toujours été cyclique et lié aussi bien à la tendance générale de l'emploi qu'aux réalités économiques des États membres. En 2021, la pandémie de COVID-19 a provoqué une forte augmentation des fermetures d'entreprises et des pertes d'emplois dans toute l'Europe. Toutefois, les économies européennes sont parvenues à faire face à la crise, en partie grâce aux dispositifs de chômage partiel mis en place tant au niveau de l'Union qu'à l'échelle nationale. En conséquence, les restructurations de grande ampleur ont été moins nombreuses et les États membres ont été mieux armés pour y faire face.

Cependant, depuis 2024, la base de données de l'outil de veille sur les restructurations d'entreprises d'Eurofound (ERM)[12] montre que le nombre de restructurations ayant entraîné 200 pertes d'emplois ou plus a bondi de 50 % entre 2023 et 2024, atteignant son niveau le plus

[11] Les résultats des sept premières interventions du FEM n'ont été disponibles qu'au second semestre 2024.

[12] L'ERM est la source de données la plus complète qui recense toutes les annonces de licenciements au cours d'une année donnée. Les annonces de restructurations sont enregistrées dans l'ERM sur la base d'un examen des principales sources médiatiques dans chacun des États membres. Outil de veille sur les restructurations d'entreprises| Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

élevé au cours de la période 2021-2024[13]. De même, en 2024, le nombre total de pertes d'emplois a, pour la première fois depuis 2020, dépassé le nombre d'emplois créés lors de restructurations de grande ampleur, en particulier dans les secteurs très touchés de l'industrie manufacturière, du transport/stockage et du commerce de détail[14]. Ce constat témoigne d'un ralentissement économique qui risque d'entraîner, avec un certain retard (selon la durée et l'ampleur des restructurations), une augmentation des demandes d'intervention du FEM à l'avenir.

L'évaluation à mi-parcours est présentée en tant que document de travail des services de la Commission (SWD). Ce document a été élaboré par la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission, sur la base de recherches documentaires et sur le terrain, du retour d'information des parties prenantes, de l'analyse des demandes d'intervention du FEM et des rapports finaux présentés par les États membres. Parmi les autres sources figurent les rapports et évaluations antérieurs du FEM, ainsi que les résultats des échanges avec les parties prenantes du FEM dans tous les États membres. L'expérience engrangée par différents membres du personnel de la Commission chargés de la gestion du FEM et de la base de données interne de la Commission sur le FEM, qui comprend des données sur toutes les interventions du FEM entre 2007 et 2024, a également permis de recueillir et d'analyser des éléments supplémentaires. Les résultats de l'évaluation permettent de tirer des enseignements pour la mise en œuvre du FEM.

Ces résultats sont portés à l'attention des institutions et organes de l'Union ainsi que des partenaires sociaux[15].

Principales conclusions par critère d'évaluation

L'aide offerte au titre du FEM est toujours apportée rétroactivement, une fois les licenciements intervenus. Elle n'est apportée en complément des mesures prises par les États membres à l'échelle nationale, régionale et locale, que lorsque des procédures soudaines de licenciement collectif font peser sur les services publics de l'emploi une pression extraordinaire et qu'un État membre décide de demander un financement au titre du FEM.

Le **FEM fournit un soutien ciblé, personnalisé et individualisé** aux bénéficiaires[16], les plaçant ainsi dans une situation plus favorable, pour réintégrer le marché du travail, que les personnes qui n'ont pas bénéficié de son aide[17]. Les mesures du FEM répondent aux besoins et aux souhaits individuels des bénéficiaires. Le FEM **supprime les obstacles à la participation** et veille à ce que **tous les bénéficiaires soient traités sur un pied d'égalité**[18], en accordant une

[13] Dans l'Union, 309 restructurations ayant entraîné 200 pertes d'emploi ou plus ont été enregistrées en 2024, contre 205 en 2023.

[14] Outil de veille sur les restructurations d'entreprises | Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Par exemple, en 2024, l'ERM a recensé 39 706 suppressions d'emplois dans l'industrie automobile au sein de l'EU-27, contre seulement 5 727 créations d'emplois (secteurs NACE inclus: C27.1, 29.1, 29.2, 29.3, 30.3, 30.9, 74.9).

[15] Conformément à l'article 22, paragraphe 2, du règlement FEM.

[16] D'après les sept enquêtes menées auprès de bénéficiaires du FEM, 62 % des personnes interrogées (sur 645 réponses au total) ont convenu que le FEM était adapté à leurs besoins.

[17] *Study supporting the ex post evaluation of the European Globalisation Adjustment Fund (2014-2020)* (Étude appuyant l'évaluation ex post du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation 2014-2020, en anglais uniquement), p. 13, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ceb95383-a24f-11eb-b85c-01aa75ed71a1.

[18] En Espagne, une attention particulière est également accordée à l'accessibilité de tous les lieux liés à la mise en œuvre des activités du projet (actions d'information, sensibilisation, etc.), afin de parvenir à une égale participation des personnes handicapées. La Belgique quant à elle intègre des mesures offrant des incitations financières à

attention particulière aux groupes vulnérables tels que les bénéficiaires défavorisés, notamment les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés ou encore les personnes exposées au risque de pauvreté. Il leur offre la possibilité d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences ou de bénéficier d'autres mesures appropriées (par exemple des allocations de mobilité, des allocations de garde d'enfant ou des soins aux personnes âgées).

Le FEM permet aux États membres de tester des mesures actives innovantes sur le marché du travail qui, dans des conditions normales, ne seraient sans doute pas accessibles aux travailleurs licenciés. Lorsque ces **mesures** innovantes se sont révélées **efficaces**, certains **États membres**, dont l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne[19], les ont ensuite **intégrées dans leur système d'aide standard**.

Efficacité du FEM

Le critère d'efficacité évalue l'efficacité du FEM dans la réalisation de son objectif, tant à l'échelle des instruments qu'à celle des interventions. Le FEM a pour double objectif i) de faire preuve de solidarité à l'égard des travailleurs licenciés et ii) de veiller, pour chaque intervention du FEM, à ce que le plus grand nombre possible de bénéficiaires trouvent un emploi durable dès que possible. Les résultats de cette évaluation sont présentés ci-après.

L'**élargissement du champ d'application**, la **modification des critères d'intervention**, la **simplification des procédures de demande** (suppression de la nécessité de démontrer le lien de causalité avec les licenciements) et le **raccourcissement des délais de procédure**, tant pour la Commission que pour les États membres, ont **rendu le FEM plus équitable, plus inclusif et plus facilement accessible**. En outre, l'**alignement** du **taux de cofinancement du FEM** sur celui du FSE+ (tout en maintenant un minimum de 60 %) a été considéré comme un facteur encourageant pour demander une contribution financière au titre du FEM.

Le FEM offre à l'ensemble des bénéficiaires éligibles un soutien plus personnalisé et plus intensif que ne le font les mesures nationales et les autres instruments de l'Union. La **souplesse du FEM** en ce qui concerne les types de mesures est très appréciée. Certains États membres souhaiteraient affecter un pourcentage supérieur à 35 % aux allocations[20], telles que les allocations de recherche d'emploi, les allocations de formation, les allocations de subsistance et les allocations de mobilité.

Les mesures du FEM renforcent les mesures nationales, dans la mesure où elles sont toujours **proposées en complément** de ces dernières. Les conclusions des évaluations précédentes et les retours d'information des bénéficiaires confirment que l'aide offerte n'aurait pas été disponible

chaque employeur du secteur de l'économie sociale qui emploiera un travailleur âgé de 50 ans ou plus. Autre exemple en provenance de ce pays, les personnes exposées au risque de pauvreté bénéficient d'informations collectives sur les répercussions fiscales du passage du statut de travailleur à celui de chômeur, mais aussi sur la prévention du surendettement. Tant la Belgique que l'Espagne s'efforcent de surmonter les stéréotypes sexistes en offrant des incitations financières aux femmes qui prennent part à des programmes de formation généralement suivis par des hommes ou qui exercent des métiers généralement exercés par des hommes.

[19] C'est le cas en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Grèce et en Italie. En Belgique, des salons de l'emploi ont été organisés en Flandre pour aider les travailleurs licenciés à retrouver du travail tandis qu'en Wallonie, les bénéficiaires se sont vu accorder des incitations pour participer à des formations numériques. En Allemagne également, les bénéficiaires qui effectuent des formations numériques reçoivent une tablette. En Espagne, les interventions du FEM ont été utilisées comme élément de référence dans la conception d'autres projets de placement de demandeurs d'emploi et d'initiatives locales pour l'emploi.

[20] Comme lors de la période 2014-2020, le cofinancement des allocations reste plafonné à 35 % de l'ensemble des mesures personnalisées afin de fournir une aide proportionnée, conformément aux conclusions d'un audit du FEM pour la période 2007-2013 [Cour des comptes (2013), p. 28]. Ces allocations ne peuvent être cofinancées que si elles sont subordonnées à la participation active des bénéficiaires aux mesures du FEM.

dans le cas contraire. Il en ressort clairement que les mesures du FEM viennent compléter et s'appuient sur les dispositifs disponibles au niveau national.

La **participation des partenaires sociaux et des entreprises** qui licencient **a eu une incidence positive sur l'efficacité des interventions du FEM** en contribuant à améliorer la conception et la mise en œuvre des mesures. En France et en Espagne, cette participation a parfois guidé les bénéficiaires pour trouver rapidement un nouvel emploi.

Les résultats des enquêtes menées auprès des bénéficiaires montrent que la **sensibilisation globale au FEM s'est améliorée** par rapport aux périodes précédentes, même si des progrès restent à accomplir. La promotion de l'utilisation du FEM par la Commission a été considérée comme un atout pour les bénéficiaires dans plusieurs dossiers. Dans certains États membres (notamment BE, CY, DE, EE, ES, IT, FI, HR, HU, IE, LT, LV, PT, SE), la connaissance du FEM s'est accrue grâce à la participation des organisations de travailleurs, des organismes chargés de la mise en œuvre, des décideurs politiques et des partenaires sociaux au déploiement de certaines mesures. Dans d'autres (notamment FR, CZ, MT, PL, SI, PL, RO, SE), les parties prenantes concernées, y compris les bénéficiaires, n'étaient pas toutes informées de l'existence du FEM et de ses avantages potentiels, de quoi entraver son efficacité. La communication et le travail de sensibilisation auprès des travailleurs et de leurs organisations représentatives peuvent donc encore être améliorés, tant au niveau de l'Union qu'au niveau national. De fait, environ 80 % des participants à l'enquête menée auprès des bénéficiaires savaient que le financement qu'ils recevaient était cofinancé par le FEM/l'Union européenne, alors que 20 % n'en étaient pas informés.

Les conclusions des évaluations précédentes ont été confirmées en ce qui concerne les obstacles à l'efficacité du FEM, parmi lesquels figurent (indistinctement): a) la longueur et la complexité du processus décisionnel au niveau de l'Union (en moyenne 5,5 mois, soit une amélioration par rapport à la moyenne de 7,2 mois en 2014-2020); b) les retards dans la mise en œuvre; c) les procédures administratives nationales dans les États membres; d) les problèmes liés à la gestion des dossiers au niveau national/régional et le manque d'expérience des États membres dans l'utilisation du FEM; e) les questions liées à l'âge des bénéficiaires (par exemple les personnes âgées qui ont besoin d'une formation particulièrement intensive); f) les difficultés rencontrées pour atteindre et mobiliser les travailleurs licenciés (parfois en raison de problèmes d'obtention de leurs coordonnées liés à des restrictions en matière de protection des données); g) la faible motivation des travailleurs en matière de mobilité et de changement de travail; h) les problèmes et les retards accumulés dans la conception et la mise en œuvre des mesures du FEM; i) la méconnaissance du FEM dans certains États membres; j) les difficultés institutionnelles dans la gestion de fonds supplémentaires, y compris d'autres instruments tels que le FSE+, le Fonds pour une transition juste (FTJ) et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Au-delà de la réinsertion sur le marché du travail, le FEM a eu des **effets durables sur l'employabilité générale des bénéficiaires**, notamment en leur permettant d'acquérir de nouvelles compétences et de nouvelles qualifications. Ces effets ont consisté à doter les bénéficiaires de compétences numériques et environnementales/écologiques, à accroître leur estime de soi, à les aider à se sentir davantage qualifiés pour travailler, à les encourager à surmonter les préjugés sexistes dans la sélection d'emplois et à élargir leurs réseaux sociaux grâce à la participation aux mesures du FEM. Ces résultats non quantitatifs sont particulièrement visibles dans l'enquête menée auprès des bénéficiaires lors de chaque intervention du FEM, ce qui offre une approche plus qualitative pour en évaluer l'efficacité. L'inclusion, dans le règlement FEM pour la période 2021-2027, des indicateurs communs spécifiques et de l'enquête auprès des bénéficiaires lors de chaque intervention du FEM a eu pour effet d'**améliorer les modalités de collecte et de communication des données**. Cependant, la fixation d'objectifs spécifiques au cas par cas au stade de la demande n'étant pas

exigée à l'heure actuelle, il est impossible d'évaluer la performance de chaque intervention. La proposition de la Commission visant à fixer des objectifs spécifiques au cas par cas et à inclure des rapports par type d'emploi n'a toutefois pas été retenue dans l'accord final entre le Parlement européen et le Conseil sur le règlement FEM pour la période 2021-2027. D'une manière générale, le **suivi de l'efficacité du FEM s'est amélioré au cours de la période 2021-2024**.

Dans l'ensemble, le FEM s'avère **efficace** et **a atteint son objectif** de solidarité à l'égard des travailleurs licenciés et des travailleurs indépendants dont l'activité a cessé en raison de restructurations, tout en les aidant à trouver un emploi durable ou à créer leur propre entreprise. Le **taux moyen de réinsertion** des travailleurs licenciés sur le marché du travail s'est établi à environ **50 %** pour les sept interventions achevées, soit un taux inférieur à celui de la période de programmation précédente (60 % pour 46 interventions). Ces résultats doivent néanmoins être examinés avec prudence en raison de la petite taille de l'échantillon au cours de la période 2021-2024. Ce taux dépend des spécificités de chaque intervention ainsi que de facteurs externes (tels que la situation sur le marché du travail et les secteurs d'activité concernés), ou encore des motivations personnelles des bénéficiaires. Dans la plupart des cas, **les taux de réinsertion s'améliorent sur le long terme**[21].

Efficience du FEM

Le critère d'efficience analyse dans quelle mesure les coûts liés à la mise en œuvre du FEM sont justifiés au regard des résultats obtenus (analyse coûts-avantages)[22]. Pour ce faire, il a été procédé à une analyse des ressources utilisées afin d'atteindre les résultats escomptés ainsi que le processus décisionnel. L'analyse consiste également à mettre en évidence d'éventuelles inefficacités ou contraintes inutiles à l'échelle des interventions ou des instruments.

Les actions couvertes par le FEM ne sont, par définition, pas programmables puisque les restructurations à l'origine des licenciements sont imprévues. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer à l'avance combien de licenciements collectifs auront lieu au cours d'une année donnée et quel sera le profil des bénéficiaires. De même, il est difficile d'estimer avec précision, au moment où les États membres rédigent leur demande d'aide au titre du FEM, le nombre exact de personnes qui solliciteront des mesures du FEM, le type et la durée des mesures nécessaires, ainsi que la part du budget prévu pour l'ensemble de services personnalisés qui sera dépensée.

Le raccourcissement des procédures d'admission des demandes individuelles, tant à l'échelle de la Commission que des États membres, **a amélioré l'efficience** du FEM. **Le temps total consacré aux procédures au niveau de l'Union au cours de la période 2021-2024 a chuté à 5,5 mois en moyenne**[23], contre 7,2 mois pour la période 2014-2020. Malgré cela, le processus décisionnel au niveau de l'Union **est toujours considéré comme long et/ou complexe** par

[21] Sur l'ensemble des 7 interventions du FEM datant de 2021, pour lesquelles les enquêtes auprès des bénéficiaires étaient disponibles, les retours d'information reçus de la part des bénéficiaires ont montré que la réinsertion sur le marché du travail s'était améliorée à plus long terme, par rapport au court terme, suite à la participation des bénéficiaires à la dernière mesure du FEM. L'évaluation précédente du FEM faisait état de la même constatation.

[22] L'analyse coût-efficacité du FEM examine dans quelle mesure les coûts encourus sont proportionnés aux résultats (définis comme étant le nombre de bénéficiaires aidés, le nombre de bénéficiaires réinsérés, le pourcentage de bénéficiaires suivant des études ou une formation et ayant acquis une qualification et les effets durables sur l'employabilité générale des bénéficiaires) et s'ils auraient pu être atteints avec moins de ressources (taux d'absorption) et/ou sur une période plus courte. S'agissant des aspects temporels, l'analyse porte sur le calendrier et la durée des demandes, ainsi que sur le calendrier et la durée des mesures de réemploi.

[23] Depuis la date de la demande jusqu'à la date du paiement.

16 États membres[24]. Dans certains États membres[25], la longueur de la procédure est considérée comme le **seul obstacle à la demande** d'aide au titre du FEM. Toutefois, si la longueur du processus entraîne des retards dans la mise en œuvre des projets, on observe que dans certains cas, les procédures au niveau national/régional constituent un obstacle plus important encore à l'efficience du FEM.

Selon les consultations menées auprès des parties prenantes dans le cadre des interventions, **les montants alloués aux mesures sont jugés suffisants**. La plupart des répondants à la consultation écrite de la Commission ont estimé qu'il n'aurait pas été possible d'obtenir les mêmes résultats avec moins de ressources ou dans un délai plus court.

Le taux d'absorption (pourcentage de l'aide accordée effectivement dépensée) est examiné lors de l'analyse des ressources utilisées au cas par cas. Toutefois, il ne rend pas compte du rapport coût-efficacité à l'échelle des interventions. Dépourvu par ailleurs de tout objectif propre à chaque dossier, il ne saurait être considéré comme un indicateur de performance ou un indicateur du succès de l'intervention. Comme lors des périodes de programmation précédentes, on observe dans la plupart des dossiers une tendance à n'utiliser qu'une fraction des ressources allouées. La période 2021-2024 témoigne néanmoins d'une augmentation des taux d'absorption du cofinancement du FEM. Pour les sept interventions de la période 2021-2024, le **taux d'absorption moyen s'est établi à 63 %**. Une amélioration par rapport aux périodes précédentes (taux moyen de 55 % pour 73 interventions en 2007-2013 et de 59 % pour 46 interventions en 2014-2020)[26] qui traduit, dans une certaine mesure, une meilleure utilisation des ressources allouées.

Au niveau des États membres, si l'on compare le montant total dépensé par intervention et le nombre de bénéficiaires aidés, la tendance générale indique que plus le financement du FEM était important, plus le nombre de bénéficiaires aidés était élevé. Un plus grand nombre de bénéficiaires nécessite davantage de ressources financières. Cependant, il en va ainsi lorsque les bénéficiaires ont besoin d'une formation plus intensive ou plus complexe et plus coûteuse. Dans l'ensemble, aucune conclusion significative n'a pu être tirée sur le rapport coût-efficacité par bénéficiaire, car les ressources dépensées par intervention et le nombre de bénéficiaires aidés qui réintègrent ensuite le marché du travail varient considérablement d'un dossier, d'un secteur et d'un État membre à l'autre. Les coûts dépendent en grande partie des spécificités nationales et régionales, ainsi que de la nature des mesures proposées et des connaissances préexistantes des bénéficiaires.

La réaffectation des fonds entre les mesures en fonction des besoins apparus au cours de la période de mise en œuvre est demeurée possible, comme lors des périodes de programmation précédentes. Toutefois, en cas de réaffectations représentant plus de 20 % du budget prévu, les États membres doivent en informer la Commission. De telles réaffectations ont été pratiquées dans 22 % des dossiers (4 sur 18)[27], alors qu'elles concernaient 10 % des dossiers (5 sur 46) pendant la période 2014-2020.

---

[24] AT, CY, CZ, DE, FI, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SE, SI (d'après l'enquête écrite menée par la Commission en novembre 2024, s'agissant des États membres qui n'ont pas demandé d'aide du FEM au cours de la période 2021-2024).

[25] AT, CY, FI, HR.

[26] Évaluation ex post du FEM 2014-2020, SWD(2021) 381 du 13.12.2021, p. 37.

[27] Dans les dossiers EGF/2021/002 IT/Air Italy et EGF/2021/003 IT/Porto Canale, l'Italie a demandé plusieurs réaffectations budgétaires. En ce qui concerne Air Italy, deux mesures ont été revues à la hausse pour permettre un remboursement accru des frais de mobilité et une participation aux frais d'hébergement et de déplacement lors de formations. En outre, les lignes consacrées à l'assistance technique ont été ajustées de façon à utiliser le montant non dépensé au titre des mesures préparatoires pour compléter les activités de gestion et de contrôle. Pour Porto

Cohérence du FEM

Le FEM est cohérent avec les politiques nationales, régionales et locales et offre suffisamment de flexibilité pour compléter et/ou étoffer les mesures prises par les États membres en faveur du marché du travail au niveau national. Dans certains cas, l'intervention du FEM s'est inscrite dans un cadre politique plus large visant à minimiser les conséquences des licenciements massifs dans une région, garantissant ainsi la cohérence entre les activités mises en œuvre par d'autres acteurs régionaux et locaux et renforçant la durabilité des résultats du FEM[28].

Au niveau des dossiers, aucun chevauchement avec d'autres financements de l'Union ou d'autres financements nationaux n'a été constaté. Le FEM et le FSE+ se sont avérés très complémentaires, notamment grâce à la coordination des fonds au niveau national. Le FEM et le FSE+ pourraient cependant être mieux alignés en termes de disponibilité. En effet, certains États membres choisissent de financer les mesures de type FEM au moyen du FSE+, du FTJ ou de la FRR, parce que ces instruments sont déjà disponibles et offrent plus de souplesse pour réaffecter rapidement les montants.

La nouvelle obligation faite aux États membres d'expliquer, dans chaque demande d'intervention du FEM, la manière dont celle-ci est coordonnée sur la base des recommandations du cadre de qualité de l'Union européenne pour l'anticipation des changements et des restructurations (un cadre de bonnes pratiques pour anticiper et gérer les restructurations d'entreprises), fournit davantage d'informations sur la complémentarité du FEM avec les mesures et les instruments nationaux.

Valeur ajoutée européenne du FEM

La valeur ajoutée européenne analyse dans quelle mesure l'intervention de l'Union a entraîné des changements. Cette analyse porte sur les avantages supplémentaires apportés par l'intervention par rapport à un scénario prévoyant l'aide des États membres et sur l'incidence d'une interruption du FEM.

Malgré le peu d'éléments recueillis lors des consultations des parties prenantes, les conclusions de cette évaluation indiquent que le FEM apporte une valeur ajoutée par rapport aux résultats que les États membres auraient pu obtenir à eux seuls grâce à des mesures nationales d'aide aux travailleurs licenciés. Selon les résultats des consultations écrites, **70 % des répondants estiment que le FEM apporte une valeur ajoutée**[29]. Pas moins de **62 %** des personnes interrogées lors de l'enquête auprès des bénéficiaires ont évalué le FEM favorablement par rapport à d'autres sources d'aide nationale ou régionale en citant, parmi les avantages de l'aide du FEM, son **adaptation aux besoins spécifiques des bénéficiaires**.

Le FEM a été couronné de succès et a généré une ***valeur ajoutée européenne*** considérable au cours de la période 2021-2024. Comme l'ont confirmé les évaluations antérieures du FEM, ce constat vaut en particulier pour *les effets de volume*, de portée (par exemple les mesures

Canale, la réaffectation budgétaire a été demandée afin d'accorder davantage de soutien à la formation. Dans le dossier EGF/2021/006 ES/Cataluña, une mesure supplémentaire a été ajoutée sous la forme d'une incitation à la participation octroyée aux travailleurs pour encourager leur participation. Les fonds alloués à cette mesure proviennent de l'incitation au réemploi. Enfin, dans le dossier EGF/2022/003 ES/Alu Ibérica, la réaffectation a été demandée pour accroître l'aide à la recherche d'emploi et l'offre de formations.

[28] Évaluation ex post du FEM 2014-2020, SWD(2021) 381 du 13.12.2021, p. 43.

[29] Enquêtes écrites menées auprès des parties prenantes de tous les États membres en octobre-décembre 2024.

innovantes[30]), de rôle et de processus[31] du FEM, même si ces effets varient d'un État membre à l'autre et dépendent largement des structures d'aide nationales. La valeur ajoutée est importante en ce qui concerne les effets de volume, ce qui signifie que l'aide du FEM accroît non seulement le nombre et l'éventail de services proposés mais aussi leur intensité, en s'efforçant de ne laisser personne de côté.

Parce qu'il vient largement compléter d'autres instruments de l'Union (notamment le FSE+), le FEM apporte une valeur ajoutée européenne par rapport au champ d'application et aux groupes cibles de ces instruments.

En conclusion, compte tenu des limites de cette évaluation, le FEM continue, dans le cadre réglementaire actuel, d'apporter une valeur ajoutée européenne en soutenant efficacement les travailleurs touchés par les transformations économiques mondiales, dans le droit fil des objectifs généraux de l'Union en matière de politique sociale.

Pertinence du FEM

Le critère d'évaluation de la pertinence apprécie la pertinence du FEM. Il couvre trois aspects essentiels: i) l'adéquation et l'utilité *du champ d'application élargi* du FEM; ii) ses *critères d'intervention modifiés*, tels qu'ils sont définis dans le règlement FEM pour la période 2021-2027; et iii) la mesure dans laquelle le FEM a répondu aux besoins des États membres.

Au cours de la période 2021-2024, les éléments recueillis montrent que le ***champ d'application élargi*** s'est avéré **pertinent** et utile à la réalisation des objectifs du FEM, étant donné qu'il reflète mieux la situation économique et rend le FEM plus facilement accessible. La plupart des parties prenantes consultées ont également convenu que la procédure de demande était devenue plus simple et plus rapide une fois supprimée la nécessité de démontrer le lien de causalité avec les licenciements.

L'**extension du champ d'application** et la **simplification de la procédure de demande permettent** au FEM de couvrir tous les travailleurs licenciés lors d'une restructuration de grande ampleur, **s'efforçant ainsi de ne laisser personne de côté.** Le fait que les décisions d'octroi d'un cofinancement du FEM se fondent sur les conséquences attendues des licenciements (définis par le seuil de 200 travailleurs licenciés), plutôt que sur leur cause, confère aux États membres **une plus grande souplesse** pour cibler les besoins des travailleurs licenciés. Au vu des éléments recueillis, le **champ d'application du FEM** n'en est ainsi que plus adapté pour répondre à l'évolution constante des besoins du marché du travail liés à l'automatisation, à l'intelligence artificielle, à la double transition numérique et écologique, etc.

Les ***critères d'intervention modifiés***, qui abaissent le seuil à 200 licenciements, ont été jugés pertinents et utiles. Plusieurs États membres ont indiqué que les marchés du travail de taille réduite pouvaient désormais bénéficier de l'abaissement du seuil des licenciements. La **plupart des parties prenantes** voient dans l'**abaissement de ce seuil** un **facteur de nature à encourager les États membres à déposer une demande**, alors que le seuil précédent pour la période 2014-2020 était perçu comme un obstacle. En règle générale, le nombre total de travailleurs ciblés est inférieur au nombre de licenciements, car tous les travailleurs licenciés n'ont pas besoin d'aide. S'agissant du seuil des licenciements, le nombre total de travailleurs

[30] En Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Grèce et en Italie. En Allemagne, lors d'une visite en bus d'une journée, d'anciens travailleurs de Vallourec (EGF/2023/003 DE/Vallourec) ont visité des entreprises susceptibles de recruter et ont dialogué avec elles. En Allemagne également, les bénéficiaires qui effectuent des formations numériques reçoivent une tablette. En Belgique, un salon de l'emploi a été organisé en Flandre (EGF/2024/002 BE/Limburg Machines and paper) tandis qu'en Wallonie, les bénéficiaires se sont vu accorder des incitations pour participer à des formations numériques.

[31] Évaluation ex post du FEM 2014-2020, SWD(2021) 381 du 13.12.2021, p. 46 à 47.

licenciés s'est avéré inférieur à 500 dans 5 des 18 demandes reçues au cours de la période 2021-2024 (soit 27 %), tandis qu'il dépassait ce chiffre dans le reste des dossiers (13). En ce qui concerne les travailleurs ciblés par les mesures du FEM, leur nombre était inférieur à 500 dans 11 des demandes et supérieur dans les 7 autres.

S'appuyant sur les évaluations antérieures du FEM, le règlement FEM pour la période 2021-2027 a porté la période de référence pour le calcul du seuil de 200 travailleurs licenciés à quatre mois (pour les licenciements au sein d'une même entreprise ou en cas d'intervention régionale) et à six mois[32] (en cas d'intervention sectorielle[33]). En dehors de la période de référence de quatre ou six mois, les travailleurs licenciés et les travailleurs indépendants en cessation d'activité ont été plus nombreux à pouvoir être inclus dans le cercle des bénéficiaires éligibles, pour autant que leur licenciement soit intervenu six mois avant le début de la période de référence ou entre la fin de la période de référence et le jour précédant la date d'achèvement de l'évaluation par la Commission. De manière générale, cette modification a été jugée utile compte tenu des besoins des travailleurs licenciés.

La modification des critères d'intervention visant à inclure la possibilité d'aider des travailleurs licenciés issus de plusieurs secteurs économiques, au sein d'une même région, tient compte du retour d'information fourni lors de l'évaluation précédente par les autorités nationales et régionales, qui estimaient que le niveau élevé du seuil d'intervention constituait un obstacle à l'introduction de demandes d'aide au titre du FEM. Par conséquent, le **FEM applique désormais une approche plus souple en ce qui concerne les restructurations** touchant plusieurs entreprises. Cette option a été utilisée dans le cadre d'une intervention sectorielle couvrant des travailleurs de deux secteurs économiques (machines et équipements et industrie du papier).

Sur le plan de la **pertinence**, les conclusions de la présente évaluation confirment celles des évaluations antérieures du FEM en ce qui concerne la mesure dans laquelle le FEM répond aux *besoins* des États membres: tous les groupes de parties prenantes s'accordent à reconnaître que le **FEM est suffisamment adapté aux besoins spécifiques des groupes cibles concernés**. Les entretiens menés à l'échelle de l'Union mettent également en évidence, pour chaque période de programmation, des progrès dans la conception de l'ensemble coordonné de mesures au niveau des États membres, citant notamment **la prise en compte croissante du contexte socio-économique dans les mesures du FEM**. La réponse apportée aux besoins des travailleurs s'est avérée plus complète, par exemple en fournissant un soutien supplémentaire pour la garde d'enfants ainsi que des allocations pendant le processus de reconversion (en Espagne).

Comme lors des périodes de programmation précédentes, le règlement FEM[34] prévoit un certain degré de **flexibilité, en permettant la réaffectation des montants entre les mesures, en fonction des besoins susceptibles d'apparaître pendant la période de mise en œuvre,** pour autant que le budget total du FEM ne soit pas dépassé.

En conclusion, l'évaluation met en évidence le **degré élevé de *pertinence*** de l'aide financière apportée au titre du FEM au cours de la période 2021-2024. Les données disponibles attestent également de la pertinence du champ d'application élargi et des critères d'intervention modifiés, qui traduisent mieux les réalités économiques et rendent le FEM plus accessible.

[32] La période de référence pour le calcul du seuil de 500 licenciements en cas d'intervention régionale était de 9 mois au cours de la période 2014-2020.

[33] La notion d'«intervention sectorielle» a été introduite pour la période 2021-2027. Elle s'applique à au moins 200 travailleurs licenciés (ou travailleurs indépendants en cessation d'activité) sur une période de référence de 4 mois dans des entreprises, en particulier des PME, opérant toutes dans des secteurs économiques identiques ou différents définis au niveau des divisions de la NACE Rév. 2 et situées dans la même région de niveau NUTS 2.

[34] Voir l'article 17, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/691.

En ce qui concerne les *besoins à venir*, l'examen des mégatendances[35] liées à la façon d'apprendre et de travailler, aux défis de la double transition numérique et écologique, à l'incidence de l'IA, conjuguée à la diminution et au vieillissement de la population de l'Union, ainsi qu'à l'environnement géopolitique, semble témoigner d'un besoin urgent de nouvelles compétences. Investir dans la requalification et le perfectionnement professionnel des travailleurs, en particulier des travailleurs vulnérables, notamment dans l'industrie manufacturière ou le secteur automobile, permettrait de soutenir le processus de transformation de ces secteurs, voire de prévenir, dans certains cas, de futures pertes d'emplois. En cas de restructurations inéluctables, les travailleurs déjà requalifiés seraient ainsi mieux armés pour retrouver rapidement un emploi et éviter d'être au chômage.

Enseignements tirés

Les consultations menées auprès des parties prenantes mettent en évidence plusieurs enseignements clés, tirés tant à l'échelle des États membres que de l'Union, qui ont amélioré l'efficacité, l'efficience et la pertinence du FEM.

Au nombre des enseignements majeurs tirés à l'échelle des États membres figurent:

- *l'accélération de la procédure de demande* pour les États membres qui disposent déjà d'une certaine pratique en matière d'interventions du FEM leur permettant, du fait de l'expérience acquise dans le cadre de la procédure de demande, d'établir des demandes plus complètes, avec à la clé des économies d'échelle. Pour autant, la longueur de la procédure demeure un obstacle pour certains États membres.
- Le recours au FEM favorise la création d'un mécanisme général de prestation de l'aide à la restructuration dans les États membres qui ont peu d'expérience dans la gestion des licenciements collectifs;
- *le lancement précoce* des procédures nationales afin de garantir une intervention rapide;
- *la conception* de mesures en faveur du marché du travail incluant un soutien personnalisé, ciblant les besoins des bénéficiaires;
- l'importance de *la proximité physique et de l'accessibilité du soutien* fourni aux bénéficiaires. Dans de nombreux cas, l'aide du FEM a eu une incidence bénéfique sur la gestion, sur le plan national, des mesures actives du marché du travail et sur les partenariats qui les alimentent;
- la *nécessité d'améliorer les activités de communication*. Cet objectif peut être atteint en expliquant, au moyen d'une communication adaptée aux différentes parties prenantes (bénéficiaires, entreprises et prestataires de formation) en plus des opérateurs nationaux du FEM, quelles mesures et activités sont susceptibles d'être soutenues par le FEM et de quelle manière. Les États membres devraient s'employer à mieux communiquer et à mieux faire connaître le FEM, notamment auprès des bénéficiaires, car cette action de sensibilisation est loin d'être systématique ou aussi soutenue d'un pays de l'Union à l'autre.

Plusieurs enseignements clés ont également été tirés à l'échelle de l'Union.

- L*'extension du champ d'application du FEM* aux licenciements opérés dans le cadre de toute restructuration de grande ampleur, quelle qu'en soit la cause, a rendu le FEM plus accessible.
- *La mobilisation plus rapide et plus simple* du FEM, à l'issue d'une procédure de demande assortie de délais plus courts et réclamant moins de justificatifs, a rendu le

[35] ESPAS-Global-Trends-to-2040-Choosing-Europes-Future-FR.pdf.

FEM plus accessible. Il n'en demeure pas moins que la procédure est toujours jugée trop longue et trop complexe. Rendre le processus décisionnel encore plus rapide aurait pour mérite de faciliter l'accessibilité du FEM et son utilisation.

Les nouvelles obligations de déclaration améliorent le suivi de *l'efficacité du Fonds*. Il serait possible d'améliorer davantage encore les mesures et le suivi de l'efficacité du FEM si les États membres définissaient des objectifs propres à chaque dossier. Certains États membres sont toutefois d'avis que les exigences en matière de suivi et de déclaration sont déjà trop lourdes.

Proposition de la Commission visant à modifier le règlement FEM pour la période 2021-2027

La Commission a proposé de modifier le règlement FEM le 1er avril 2025[36]. Elle propose d'en étendre le champ d'application aux travailleurs exposés à un risque de licenciement imminent dans des entreprises en cours de restructuration. Le FEM aiderait ainsi les travailleurs à acquérir les compétences nécessaires pour évoluer vers un rôle différent ou changer d'emploi. Grâce à la mobilisation rapide de l'aide en amont des licenciements collectifs et des pertes d'emplois, le FEM préviendra des perturbations plus graves encore et facilitera des transitions professionnelles plus en douceur. Les entreprises devront cofinancer une partie de l'aide offerte aux travailleurs.

Bien que cela n'ait pas été prévu dans le périmètre initial de l'évaluation, au vu des modestes résultats obtenus, certains des enseignements tirés de l'évaluation ont pu être intégrés dans la proposition de modification du règlement. Se fondant sur les conclusions de la présente évaluation, la Commission propose de **rationaliser et d'accélérer les procédures** de mobilisation du soutien du FEM, afin que ce soutien soit rapidement disponible là où il est le plus nécessaire.

En vertu de la réglementation en vigueur, le Parlement européen et le Conseil doivent examiner et approuver chaque demande d'aide au titre du FEM. En vertu de cette proposition, ils pourraient désormais approuver le budget du FEM une fois par an, la Commission allouant ensuite les fonds aux États membres en fonction de leurs demandes.

Outre l'accélération de la procédure de mobilisation du FEM au niveau de l'Union, la Commission propose de raccourcir les délais de traitement des demandes d'aide, tant pour les États membres que pour la Commission, ce qui ramènerait le délai total d'approbation des dossiers de 21 semaines à 11 semaines et satisferait ainsi à cet aspect des conclusions de l'évaluation.

La proposition est actuellement débattue au Parlement européen et au Conseil.

[36] COM(2025)140.