Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/4054

12.7.2024

Avis du Comité économique et social européen

Propositions de réforme et d'investissement et leur mise en œuvre dans les États membres: qu'en pense la société civile organisée?

(cycle 2023-2024 du Semestre européen)

(avis d'initiative)

(C/2024/4054)

Rapporteurs: **Gonçalo LOBO XAVIER**
Javier DOZ ORRIT
Luca JAHIER

Conseiller	Olivier VAUZELLE
Décision de l'assemblée plénière	21.9.2023
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
	Avis d'initiative
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	10.4.2024
Adoption en session plénière	25.4.2024
Session plénière n°	587
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	166/1/1

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'ampleur et la richesse du présent exercice annuel de consultations mené cette année-ci au sein de 26 des 27 États membres, qui découlent de la participation active de 77 membres du CESE, et par leur truchement, d'un grand nombre d'organisations de la société civile, de partenaires sociaux, d'institutions et d'organismes à l'échelon national, sans compter l'engagement de représentants de la jeunesse et de la société civile organisée ([1]) de l'Union européenne, démontrent que l'efficacité d'une participation structurée et permanente des partenaires sociaux, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes concernées au Semestre européen, joue un rôle déterminant pour s'assurer de son appropriation, ainsi que d'une élaboration transparente et inclusive de ses politiques.

1.2. Cet exercice démontre en outre que les capacités des organisations au niveau national ne cessent de s'améliorer et qu'il est particulièrement nécessaire, et qu'il serait indiqué, de s'efforcer de leur procurer un soutien au moyen de mesures et de procédures appropriées. À cet égard, le Comité économique et social européen (CESE) s'engage à s'investir davantage dans cet effort et il invite la Commission européenne et les gouvernements nationaux à apporter un soutien plus cohérent et plus approprié afin de consolider cet effort à leurs niveaux respectifs.

([1]) À savoir les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

1.3. Il est notoirement acquis qu'un programme efficace de réformes et d'investissements constitue un moteur essentiel pour le programme de stabilité et de croissance de nos États membres, et pour répondre ce faisant aux priorités actuelles et futures de l'Union. Il serait possible de tirer des enseignements de la mise en œuvre d'instruments de financement, tels que les Fonds de la politique de cohésion, NextGenerationEU ou l'instrument SURE, afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des investissements et des politiques en faveur de l'emploi. Il serait également possible d'en tirer des connaissances afin d'améliorer tout instrument d'investissement de l'Union visant à répondre aux priorités communes de l'Union, afin de concrétiser les quatre dimensions d'une durabilité compétitive robuste fondée sur la durabilité environnementale, la productivité, l'équité et la stabilité macroéconomique. L'efficacité des instruments proposés a également un effet direct sur la perception positive qu'ont les citoyens de l'Union et sur le soutien qu'ils lui apportent.

1.4. Le CESE affirme qu'intégrer les recommandations par pays dans les plans pour la reprise et la résilience (PRR) a permis de faire davantage connaître ces recommandations et en a accru le degré de mise en œuvre, bien qu'il reste beaucoup à faire pour réaliser pleinement les plans. Les deux enseignements tirés (dans la logique de tels PRR fondés sur les performances et d'une appropriation nationale renforcée) devraient constituer une clef de voûte pour la mise en œuvre des nouvelles règles de gouvernance économique et du futur Semestre européen.

1.5. La nouvelle flexibilité prévue dans le cadre du réexamen de la gouvernance économique et la perspective à moyen et long terme des plans budgétaires et structurels nationaux prévus pourraient jouer de manière plus efficace afin d'encourager les réformes et les investissements nécessaires. Pour cela, il convient de réunir trois conditions: 1) disposer d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante à l'échelon national et autoriser ainsi un niveau suffisant d'investissement, y compris d'investissement social; 2) parvenir à dépenser au maximum tous les fonds existants de l'Union européenne; et 3) accroître la robustesse du processus de manière à réaliser tout le potentiel de l'appropriation nationale escomptée.

1.6. Le CESE estime néanmoins que pour renforcer l'appropriation nationale grâce à une participation plus étroite des parlements nationaux, des collectivités régionales et locales, des partenaires sociaux et de la société civile, il s'impose de clarifier plus avant les dispositions des procédures officielles nationales et européennes visant à mettre en œuvre le nouveau cadre de gouvernance économique. Comme l'ont rappelé le colégislateur de l'Union et le CESE, et ce dernier l'a fait à plusieurs reprises, il nous faut un processus de consultation officiel, permanent et structuré dans le cadre duquel les gouvernements nationaux œuvrent étroitement avec les autorités à tous les niveaux et en partenariat avec les syndicats, les employeurs, les organisations de la société civile et d'autres organismes responsables tout au long du cycle de préparation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du processus politique. Une semblable amélioration est de mise, pour la période restante pour mettre en œuvre les PRR, afin d'accélérer le taux d'exécution des investissements et des réformes.

1.7. Il est nécessaire de garantir un niveau approprié d'investissements publics pour atteindre les principaux objectifs de la réforme du cadre de gouvernance économique, tels qu'énoncés dans le réexamen du règlement, ainsi que pour répondre aux priorités actuelles et futures de l'Union. À cet égard, il conviendrait de tirer le meilleur parti de la flexibilité prévue par le nouveau cadre de gouvernance économique, et les réformes attendues devraient également faciliter et promouvoir des investissements privés plus intelligents au niveau national. Toutefois, ces démarches ne suffiront pas à étayer les investissements colossaux radicaux et stratégiques nécessaires dans les années à venir, pas plus que la tout aussi nécessaire politique industrielle cohérente de l'Union. La «déclaration d'Anvers» de février 2024 constitue un bon exemple de ce dont l'Union a besoin pour se redresser. Le CESE défend la vision d'un avenir où l'industrie est plus présente et plus performante, où les emplois sont de qualité et où les préjudices pour l'environnement et planète sont réduits au minimum.

1.8. Le CESE plaide tout d'abord en faveur de critères clairs pour définir ce qui devrait relever des investissements verts et sociaux dans les années à venir, afin d'orienter les États membres dans la formulation de leurs plans budgétaires et structurels.

1.9. Dans le même temps, le CESE demande derechef à la Commission et aux colégislateurs européens de définir, en temps utile et au plus tard en 2026, les nouveaux instruments financiers nécessaires au niveau de l'Union pour soutenir le financement de biens communs stratégiques, à savoir le Fond souverain de l'Union récemment annoncé, les nouvelles ressources propres, la capacité budgétaire (financière) propre, le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), etc. Dans ce contexte, il sera également déterminant de renforcer le rôle de la Banque européenne d'investissement pour mobiliser les investissements privés et améliorer le partenariat public-privé.

2. **Introduction**

2.1. Le présent avis a pour objectif de stimuler les réflexions de la société civile organisée européenne en vue de formuler ses recommandations sur les propositions de réforme et d'investissement et leur mise en œuvre dans les États membres. Il vise également à conférer à la gouvernance économique de l'Union un caractère plus transparent, plus démocratique et plus efficace, et à en assurer la résilience face à de nouvelles crises, ainsi qu'à y associer plus étroitement la société civile organisée.

2.2. Notre analyse et nos propositions portent sur les propositions législatives de la Commission européenne destinées à mettre en œuvre une réforme globale des règles de gouvernance économique de l'Union européenne, et elles tiennent compte également de l'avis du CESE sur lesdites propositions ([2]), des résolutions du Comité sur la participation de la société civile organisée à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience (2021 et 2022) ([3]) et de l'avis du Comité sur une réforme vigoureuse du Semestre européen ([4]).

2.3. Le présent avis se fonde sur une large consultation des représentants de la société civile organisée des États membres, par l'intermédiaire des 27 délégations nationales au sein du groupe «Semestre européen» (composé de trois membres par pays, à raison d'un membre pour chaque groupe du CESE). Ladite consultation s'est déroulée sous la forme d'un questionnaire et de dix visites de terrain ([5]) («tables rondes»). Les résultats de cette consultation figurent en annexe et sont résumés dans la partie 5 du présent avis.

3. **Contexte général**

3.1. Le présent avis s'intéresse aux mesures de réforme et d'investissement dans les États membres, et en particulier à celles fondées sur les recommandations par pays de 2023 ([6]), ainsi qu'à leur mise en œuvre, afin d'évaluer l'efficacité de ces mesures et les possibilités dont on dispose de mieux cibler les propositions et d'améliorer leur mise en œuvre ainsi que le suivi et la participation de la société civile organisée aux procédures. L'on considère que cette combinaison de réformes et d'investissements est déterminante pour obtenir une compétitivité durable.

3.2. Le présent avis examine également les questions liées à la réforme en cours des règles de gouvernance économique de l'Union européenne ([7]), dont le principal objectif est de renforcer la soutenabilité de la dette publique tout en promouvant une croissance durable et inclusive dans tous les États membres au moyen de réformes et d'investissements. En outre, cet avis s'inscrit dans le prolongement des précédents exercices de consultation en examinant l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience et qui sont soutenus financièrement par les fonds de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) ([8]).

3.3. Par la voie du présent avis, le CESE entend donc poursuivre ses travaux visant à promouvoir un Semestre européen plus efficace et participatif, marqué par une appropriation accrue à l'échelon national et une association plus étroite de la société civile organisée, ainsi qu'un accompagnement adéquat du cadre de gouvernance économique.

([2]) Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] et sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([3]) Résolution du Comité économique et social européen sur «La participation de la société civile organisée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience — Ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas», adoptée en février 2021 (JO C 155 du 30.4.2021, p. 1), et sur le thème «Comment améliorer la participation de la société civile organisée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience?», adoptée en mai 2022 (JO C 323 du 26.8.2022, p. 1).

([4]) Avis du Comité économique et social européen sur les «Recommandations du CESE pour une réforme vigoureuse du Semestre européen» (JO C 228 du 29.6.2023, p. 1).

([5]) À savoir en France, en Slovaquie, en Slovénie, en Pologne, en Finlande, au Portugal, en Grèce, en Roumanie, à Chypre et en Lituanie.

([6]) Site internet de la Commission européenne, Semestre européen 2023: recommandations par pays/recommandations de la Commission (europa.eu).

([7]) Site internet de la Commission européenne, De nouvelles règles de gouvernance économique parées pour l'avenir (europa.eu).

([8]) Site internet de la Commission européenne, Facilité pour la reprise et la résilience.

4. **Méthodologie utilisée pour cette consultation**

4.1. Les données et les informations nécessaires à l'élaboration du présent avis ont été recueillies entre décembre 2023 et mars 2024. Au total, le Comité a reçu 26 contributions nationales (sous la forme de réponses au questionnaire et/ou de l'organisation d'une table ronde) ([9]). Les consultations se sont appuyées sur les informations dont disposent les membres et elles ont concerné des partenaires sociaux et des organisations de la société civile. Dans certains pays, les conseils économiques et sociaux nationaux ou des institutions similaires ([10]) y ont participé, tandis que dans d'autres, des représentants du gouvernement ont également été consultés.

4.2. En outre, le CESE a choisi cet avis pour le soumettre à l'évaluation d'impact de l'UE du point de vue des jeunes ([11]). En termes concrets, le CESE a invité en premier lieu les représentants d'organisations nationales de la jeunesse à participer aux tables rondes organisées dans leurs pays respectifs ([12]), et en second lieu deux représentants d'organisations membres ([13]) du Forum européen de la jeunesse ([14]) à prendre part aux deux réunions du groupe d'étude. Trois membres du Groupe de liaison du CESE ([15]) ont également répondu au questionnaire.

5. **Observations relatives aux résultats de la consultation**

Le résumé complet des contributions nationales au titre de ce questionnaire figure au début de l'annexe au présent avis ([16]).

Section I: Les mesures de réforme et d'investissement dans les États membres, en particulier celles fondées sur les recommandations par pays de 2023, et leur mise en œuvre

5.1. *Question 1 — Que pensez-vous des priorités définies pour votre pays par la Commission dans les recommandations par pays en 2023? Sont-elles suffisamment conformes aux intérêts de votre organisation et répondent-elles aux difficultés auxquelles votre pays est confronté?*

5.1.1. De manière générale, les recommandations par pays sont considérées comme pertinentes et appropriées, bien qu'elles ne traitent pas suffisamment les questions sociales et donnent la priorité aux aspects financiers. Toutefois, c'est leur mise en œuvre à l'échelon national qui fait l'objet de davantage de critiques.

5.1.2. Dans la plupart des États membres, la société civile organisée marque son approbation de la grande importance qu'attachent les recommandations par pays aux transitions écologique et numérique et ce faisant, de l'utilisation des fonds considérables que l'Union alloue aux économies des États membres afin de stimuler une transition juste. De l'avis de la société civile organisée en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Estonie, en Italie, en Lettonie, en Espagne, en Suède et aux Pays-Bas, ainsi que des représentants des membres du Groupe de liaison, les recommandations par pays revêtent un caractère approprié ou se sont améliorées au fil des ans. Les priorités qu'elles définissent coïncident en général avec les intérêts des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, moyennant certaines réserves quant à la manière d'aborder les recommandations selon la situation spécifique de chaque pays. En Croatie, à Chypre, en Tchéquie, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, en Lituanie, au Luxembourg et en Slovaquie, la société civile organisée exprime des avis plutôt partagés sur les priorités recensées dans les recommandations par pays. La société civile organisée indique que les recommandations par pays ne tiennent pas suffisamment compte des caractéristiques et des réalités socio-économiques du pays concerné. Pour preuve, il est proposé pour certains pays des solutions identiques à des situations très différentes. Dans le même ordre d'idée, en Irlande et au Luxembourg, l'on déplore l'absence de la moindre recommandation visant à surmonter la crise du logement. Il a été également relevé que les recommandations par pays sont très générales et qu'elles ne sont de ce fait ni ciblées ni suivies. Les priorités semblent s'inscrire dans le court terme. En Allemagne, la société civile organisée a également fait valoir que les recommandations par pays ignorent un certain nombre de problèmes sous-jacents et structurels. En Finlande, en Pologne, au Portugal et en Slovénie, la société civile organisée a porté une appréciation plutôt négative sur la situation. Ainsi, en Finlande, au Portugal et en Slovénie, on a déploré l'absence de toute recommandation par pays visant à encourager une amélioration des systèmes fiscaux des États membres. De plus, il a été relevé en Pologne que certaines recommandations sont trop compliquées et que les réformes proposées manquent d'ambition au regard de la complexité des défis sociaux, économiques, environnementaux et mondiaux.

([9]) Tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception de Malte. La délégation nationale du groupe «Semestre européen» de cet État n'a pas pris part à la consultation.
([10]) Par exemple, un groupe consultatif consacré au Semestre européen.
([11]) Site internet du Forum européen de la jeunesse, Évaluation d'impact de l'UE du point de vue des jeunes (en anglais).
([12]) Des organisations de jeunesse ont participé aux tables rondes organisées à Chypre, en Grèce, en Finlande, au Portugal, en Roumanie et en Slovaquie.
([13]) Comité Jeunes de la CES et Réseau des étudiants Erasmus (en anglais).
([14]) Site internet du Forum européen de la jeunesse, Représenter la jeunesse de l'Europe (en anglais).
([15]) Union des étudiants d'Europe, Plateforme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (LLP) (en anglais) et Eurochild (en anglais).
([16]) Annexe reprenant le résumé complet des contributions nationales (en anglais).

5.1.3. En outre, la société civile organisée, notamment en Croatie, au Danemark, en Pologne, au Portugal et en Slovénie, a relevé l'accent trop fort mis sur les réformes économiques et celui, trop faible, sur les besoins sociaux. Le centre d'intérêt est la viabilité budgétaire, sans tenir compte de l'aspect social de ces systèmes.

5.2. *Question 2 — Comment évalueriez-vous l'efficacité des mesures de réforme et d'investissement proposées par la Commission dans ces recommandations?*

5.2.1. Pour ce qui est de l'efficacité des mesures de réforme et d'investissement proposées par la Commission aux États membres, la société civile organisée estime, notamment en Belgique, en Tchéquie, en Hongrie, au Luxembourg et en Pologne, que le processus de leur mise en œuvre est relativement lent et que le gouvernement ne va pas assez loin pour les appliquer, ce qui en réduit d'autant l'efficacité. Au Danemark, l'on estime qu'en soi, les mesures proposées sont adéquates, mais que leur mise en œuvre et leurs effets redistributifs demeurent incertains. En Hongrie et en Pologne, il a été souligné que les recommandations se répètent souvent d'un cycle du Semestre européen à l'autre, ce qui est symptomatique de la lenteur ou des disparités que connaît leur mise en œuvre. En Allemagne, la société civile organisée fait valoir que ces mesures sont soit ignorées soit inapplicables, parce qu'elles ne tiennent pas compte des conditions et des contraintes existantes dans les pays concernés. En outre, ces mesures semblent souvent s'inscrire dans le court terme et viser des objectifs qu'il est aisé de réaliser et d'atteindre sur le plan quantitatif. Plusieurs de ces recommandations se répètent d'une année sur l'autre, ce qui montre l'absence d'un suivi approprié et d'instruments utiles, pertinents et efficaces pour encourager les pays à mettre réellement en œuvre les recommandations. Aucune mesure n'a été prise pour s'assurer que les réformes sont systémiques et qu'il ne soit pas revenu dessus une fois que la Commission les a évaluées. Les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité ou de convergence élaborés par les États membres prévoient souvent des réformes impopulaires, qui sont ensuite imputées à l'Union européenne. En outre, en Lettonie, par exemple, la société civile organisée estime que ces recommandations gagneraient en efficacité si elles étaient liées à un soutien financier plus large de l'Union (tel que des ressources propres de l'Union ou similaires) et si elles étaient mieux coordonnées.

5.2.2. De manière plus positive, la société civile organisée en Autriche, en Croatie, en Estonie, en Italie, en Suède, en Slovaquie et aux Pays-Bas a porté de manière générale un jugement favorable sur l'efficacité des mesures de réforme et d'investissement proposées par la Commission européenne dans ses recommandations par pays, et elle a souligné dans le même temps l'importance d'un dialogue permanent entre la Commission, le gouvernement, les partenaires sociaux et la société civile afin d'accélérer la mise en œuvre des réformes.

5.3. *Question 3 — Comment la société civile organisée participe-t-elle au dialogue avec votre gouvernement et la Commission? Quels sont les points positifs et négatifs?*

5.3.1. Pour ce qui est des modalités de sa participation au dialogue avec les gouvernements et la Commission, la société civile organisée, notamment en Autriche, en Croatie, au Danemark, en France, en Irlande, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, en Suède et aux Pays-Bas, a mis en avant un certain nombre de points positifs. En France et au Luxembourg, cette participation revêt un caractère officiel au moyen d'un dialogue structuré avec le gouvernement, dans le cadre duquel la société civile peut exprimer ses points de vue. En Italie, l'on note une amélioration sensible du dialogue, qui connaît des phases formalisées et structurées avec les partenaires sociaux. En Autriche et en Lettonie, la participation officielle intervient à différents niveaux, moyennant des degrés variables de qualité. Au Danemark, un dialogue officiel et bien établi est en place, accompagné d'une série de réunions auxquelles participe la société civile organisée. En Tchéquie, la société civile organisée, en particulier les représentants des employeurs, et le gouvernement entretiennent des relations officielles mais aussi plus informelles.

5.3.2. Dans des États membres tels que l'Autriche, la Belgique, la Croatie, la Tchéquie, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, la Bulgarie, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, la Finlande, la France, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et l'Espagne, la société civile organisée a soulevé les critiques suivantes:

— la participation s'est amoindrie au cours de ces dernières années;

— la participation n'est pas officielle, structurée ou permanente, elle est d'une qualité inégale et marquée par un déséquilibre dans les degrés de participation des organisations de la société civile;

— le dialogue avec la société civile organisée est jugé médiocre et inefficace, il n'intervient qu'à la dernière minute et pour la forme, sans qu'il ne paraisse donner lieu à un suivi des discussions;

— le délai imparti pour présenter un avis est très court et ne permet pas de procéder à une consultation optimale;

— la sensibilisation au Semestre européen est insuffisante dans la sphère publique et par conséquent, la société civile organisée n'y porte qu'un faible intérêt;

— le manque de participation de la société civile organisée au processus du Semestre européen au moment de l'adoption de documents est regrettable.

5.3.3. Dans la majorité des pays, il a été également relevé un manque de participation des collectivités locales et régionales. Enfin, selon les membres du Groupe de liaison, il n'existe qu'un faible espace de participation aux consultations aux fins du Semestre européen. Ce processus demeure opaque et l'imprécision manifeste dans certains rapports nationaux ou dans les recommandations par pays pour certains d'entre eux montre clairement l'insuffisance des données collectées, ce qui n'est pas sans rapport avec l'insuffisance de l'espace de consultation dont dispose la société civile.

5.3.4. Il est certainement possible d'améliorer les procédures de consultation. Aussi, la société civile organisée recommande-t-elle:

— de multiplier les canaux de discussion, même les plus officiels, grâce à des groupes de travail programmés selon un calendrier, sachant que cette démarche peut faciliter le dialogue entre les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, les collectivités locales et régionales, le gouvernement et la Commission européenne;

— de mener des consultations au moins deux fois dans l'année au cours de chaque exercice semestriel et de prévoir dans ce cadre que la dernière réunion se tienne juste avant que le gouvernement adopte son document définitif;

— de faire participer aux consultations les associations professionnelles et les organisations non gouvernementales qui ne sont pas des partenaires sociaux;

— pour le gouvernement national, de mener des dialogues à part entière sur l'ensemble des documents du Semestre européen, et non pas seulement à l'occasion de l'élaboration du programme national de réforme, et pour les ministères, d'exposer dès la phase initiale les mesures prévues de manière plus détaillée et d'entendre les observations et les propositions des partenaires sociaux et des organisations de la société civile;

— de créer un groupe du Semestre européen au sein du Conseil économique et social national;

— de favoriser la participation des citoyens et des jeunes à diverses formes d'éducation non formelle, notamment celles qui touchent à des compétences spécifiques propres aux domaines dans lesquels ils s'engagent professionnellement;

— d'établir des lignes directrices claires sur la manière dont fonctionne cette participation et sur une communication transparente auprès du grand public;

— d'assurer une durée appropriée de la consultation publique, selon l'importance de la législation à l'examen, dans le respect des délais légaux impartis à la consultation (30 ou 21 jours);

— de prévoir de soumettre tous les projets de textes législatifs à une consultation publique obligatoire. Les amendements déposés au cours de la procédure législative devraient comprendre un exposé des motifs et une analyse d'impact;

— de mener les consultations auprès d'un groupe aussi large que possible et de leur donner des formes diverses, aussi bien dans le cadre de consultations publiques ouvertes où les documents font l'objet de discussions qu'au sein des organes de consultation et de conseil établis préalablement;

— pour chaque État membre, de publier chaque année des rapports réguliers sur le processus de consultation, de les transmettre à la Commission européenne et aux parlements nationaux et de les rendre publics.

Section II: La réforme des règles de gouvernance économique de l'UE

5.4. *Question 4 — Sur la base des éléments expliqués dans l'annexe concernant la réforme du cadre de gouvernance économique de l'Union, êtes-vous dans l'ensemble d'accord ou non avec cette proposition de réforme?* ([17]) *Quels principaux avantages et/ou inconvénients identifiez-vous? Veuillez expliquer pourquoi.*

5.4.1. La société civile organisée des États membres se divisait sur les avantages et les inconvénients que présente cette révision du cadre de gouvernance économique de l'Union européenne. Les différentes positions exposées peuvent être consultées dans la première partie de l'annexe. En outre, les représentants interrogés ont également souhaité ajouter les recommandations suivantes afin de s'assurer de la mise en œuvre correcte des nouvelles règles:

— compenser la flexibilité accrue prévue par la proposition au moyen d'une application plus stricte afin d'asseoir la viabilité des finances publiques;

— trouver un équilibre dans le cadre de la politique budgétaire entre la réduction de la dette et la préservation de l'investissement public et de la croissance, ce qui constituera le principal défi pour les pays surendettés;

— renforcer la dimension de l'appropriation nationale grâce à une participation plus étroite des parlements nationaux, des collectivités régionales et locales, des partenaires sociaux et de la société civile; faire encore mieux ressortir cette exigence (de manière contraignante) que ne le fait la législation relative à la facilité pour la reprise et la résilience;

— conférer à la participation de la société civile organisée le rang d'un accord social, ou d'un pacte social, à long terme, et pour ce faire, établir une norme à l'échelon européen en matière de participation de la société civile organisée à la procédure du Semestre européen ou au cadre européen de gouvernance économique;

— pour que les réformes soient couronnées de succès, traiter de l'application des règles et de la stimulation de l'investissement et de la consommation;

— renforcer la solidarité entre les États membres qui connaissent des excédents et ceux qui sont endettés;

— créer une deuxième version de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR 2.0) pour les investissements paneuropéens et les investissements à long terme et stratégiques pour les États membres qui en ont besoin;

— donner une plus grande marge de manœuvre aux États membres pour s'adapter à des circonstances imprévues;

— définir les objectifs dans une direction stratégiques au moyen de règles claires plutôt que sous la forme de contraintes;

— ne pas inclure dans le calcul du déficit les dépenses au titre d'investissements à fort effet social et économique; il s'agit là d'un aspect déterminant pour accroître et renforcer la compétitivité de l'Union;

— déterminer les types de dépenses qu'il convient de préserver lors de la réduction des niveaux de déficit et d'endettement; de telles dépenses devraient comprendre celles qui touchent à des domaines importants pour le public ou pour l'armée, qu'il convient de ne pas prendre en compte dans le calcul par l'Union des niveaux de dette et de déficit;

— se départir du formalisme qui imprègne l'approche européenne de la gouvernance économique au profit d'un modèle à la manière de NextGenerationEU;

([17]) Voir la proposition de la Commission relative à une réforme des règles de gouvernance économique et l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] et sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).x

— exclure des calculs de l'endettement/du déficit les dépenses consacrées à la défense, à la transition écologique et à la numérisation;

— s'assurer de mettre en place un mécanisme indépendant, fiable et transparent afin de garantir que les États membres respectent les engagements pris dans leurs plans budgétaires et structurels à moyen terme.

5.5. *Question 5 — Votre organisation a-t-elle été ou est-elle actuellement consultée pour définir la position de votre gouvernement concernant la proposition législative de la Commission qui est actuellement à l'examen au sein du Parlement européen et du Conseil des ministres? Dans l'affirmative, selon quelles modalités? Et comment et estimez-vous que les points de vue de vos organisations et de la société civile dans son ensemble ont été ou sont pris en considération? Dans la négative, comment souhaiteriez-vous avoir été associé au processus?*

5.5.1. Pour ce qui est de la consultation de la société civile organisée menée par les gouvernements nationaux pour définir leur position sur la proposition législative de la Commission, la majorité des représentants de la société civile organisée des États membres ont indiqué, pour le déplorer, qu'ils n'avaient pas été consultés. C'est pourquoi ils ont fait valoir:

— qu'il convient de mettre en place un processus de consultation officiel afin de permettre aux partenaires sociaux et à la société civile de faire valoir leurs points de vue dans la position du gouvernement;

— que les agents de la Commission chargés du Semestre européen pourraient participer en qualité d'observateurs aux consultations entre la société civile organisée et le gouvernement;

— qu'il convient de prévoir des contacts directs au moyen de réunions en tête à tête avec les services compétents de l'État et les agents de la Commission chargés du Semestre européen;

— que la consultation sur cette question aurait pu intervenir dans le cadre des réunions de dialogue social sur le Semestre européen (le cas échéant) avec le gouvernement, et qu'il eût été indiqué d'en débattre dans le cadre de procédures officielles, avec le Conseil économique et social;

— qu'il s'impose d'urgence de renforcer la participation et la prise en compte des points de vue de la société civile. Il convient de s'attaquer à cette question déterminante pour la politique économique et de la mettre en œuvre de manière plus démocratique. Il convient de consulter officiellement les partenaires sociaux et la société civile et de leur donner la possibilité de présenter leurs propositions dans le cadre d'un processus de dialogue global avec le gouvernement national;

— qu'il est essentiel, lorsque des forums consultatifs ont d'ores et déjà été mis sur pied, d'optimiser la consultation avec la société civile organisée;

— que cette démarche permettrait également de dissiper le malentendu permanent qui laisse croire que la législation européenne s'élabore à Bruxelles en l'absence des États membres.

5.6. *Question 6 — Selon la proposition, chaque État membre élaborera un plan budgétaire et structurel national à moyen terme. En outre, il serait possible de prolonger la période d'ajustement budgétaire en s'appuyant sur des réformes et des investissements spécifiques. Pensez-vous que de tels plans seraient efficaces pour encourager des réformes et des investissements spécifiques?*

5.6.1. La société civile organisée a mis en avant un certain nombre d'aspects aussi bien positifs que négatifs concernant ces plans et leur efficacité possible en vue d'encourager les réformes et les investissements. Les diverses positions exprimées peuvent être consultées dans la première partie de l'annexe. Dans la plupart des États membres, il a été souligné qu'il est essentiel que les gouvernements des États membres consultent sans cesse et en permanence la société civile organisée dans le cadre de ces plans afin de définir les priorités des réformes et des investissements ciblés, puis d'assurer leur mise en œuvre effective en garantissant le soutien réel et démocratique des citoyens. Le degré de participation des partenaires politiques et sociaux nationaux et des organisations de la société civile à l'élaboration des plans sera déterminant pour leur efficacité. La société civile organisée demande également:

— que les plans tiennent compte de la situation spécifique des États membres, favorisent la stabilité et le développement à long terme et contribuent à l'équilibre régional et à la durabilité environnementale;

— qu'il soit tout particulièrement veillé à l'efficacité et à l'efficience des investissements publics, au risque d'éviction et à la nécessité de trouver un équilibre entre le contrôle et une gestion trop stricte;

— que les plans soient réalistes en matière d'évaluation du succès des réformes et des investissements envisagés;

— que les plans reposent sur une vaste consultation pluridimensionnelle, en particulier avec la société civile organisée, et sur un consensus;

— que les plans fassent l'objet d'un suivi permanent de la part des autorités européennes, du Parlement, des partenaires sociaux et des organisations de la société civile;

— que soient élaborés, afin de suivre la mise en œuvre du plan, un rapport annuel analysant les écarts, y compris ceux liés aux aspects sociaux, ainsi que des propositions visant à les corriger;

— que les plans soient soutenus dans leur mise en œuvre par une relation subsidiaire entre parties publiques et privées;

— que les plans s'accompagnent de la création de nouveaux instruments correspondant au dessein d'une politique industrielle européenne unitaire;

— que les plans se conforment aux objectifs sociaux et environnementaux;

— que la sensibilisation soit renforcée au moyen d'une campagne de communication marquante afin de faire en sorte que les citoyens comprennent et soutiennent le plan national;

— que ce dialogue aide les États membres à s'approprier davantage leur relance et qu'il produise des mesures concrètes susceptibles non seulement d'encourager les réformes et les investissements afin de garantir la stabilité budgétaire, mais aussi de trouver des moyens de mettre effectivement en œuvre des réformes et des investissements qui se font attendre depuis longtemps;

— que les effets possibles de la mise en œuvre des plans fassent l'objet d'un large débat pour remédier aux tensions sociales et en cas d'urgence.

5.7. *Question 7 — Les nouvelles règles proposent de renforcer la capacité des États membres à mettre en œuvre des réformes et des investissements pour soutenir des priorités communes (telles que la double transition), renforçant ainsi le volet «croissance» plutôt que le volet «stabilité», contrairement aux anciennes règles. Pensez-vous que les États membres disposeront d'une flexibilité suffisante dans le cadre de leurs plans budgétaires et structurels à moyen terme pour promouvoir de telles réformes et investissements, alors qu'ils doivent également respecter les règles relatives au déficit de 3 % et à la dette de 60 % du PIB?*

5.7.1. De manière générale, la société civile organisée se félicite du surcroît de flexibilité ainsi accordé, mais relève plusieurs aspects dont il convient de tenir compte pour garantir le succès des nouvelles règles, tels que:

— une décision d'exclure les investissements sociaux du calcul du déficit;

— la nécessité de ne pas inclure dans le calcul du déficit la balance des capitaux et les investissements sur des dépenses courantes en vertu des recommandations par pays;

— l'exclusion du champ des aides d'État des investissements menés directement par les entreprises pour la formation en continu des salariés;

— la nécessité de règles dynamiques à même de s'adapter aux circonstances économiques, qui ne nuisent pas à la croissance et qui réduisent la dette publique en libérant des ressources, des services et le potentiel de l'État en faveur du marché et de l'économie sociale;

— la nécessité urgente de trouver la voie du progrès socio-écologique, alors que nous en sommes encore loin, et donc la nécessité de renforcer l'aspect de la croissance sans pour autant négliger les règles de stabilité;

— l'utilité de prévoir les «effets de dénominateur»: le PIB ne peut croître que si l'on investit suffisamment; par conséquent, le ratio de la dette se réduit;

— la nécessité que les mesures visant à favoriser la transition écologique prennent en compte la composante économique et que les charges soient réparties entre tous les acteurs;

— l'existence d'une taxinomie claire et rigoureuse qui détermine ce qui relève des investissements verts/sociaux et qui est suivie à la lettre par les États membres;

— la nécessité de s'adapter à chaque État membre et d'encourager les investissements qui produisent une croissance durable et de l'emploi;

— la nécessité de prévoir la possibilité de procéder à des ajustements et de s'écarter des conditions strictes pour les États membres qui suivent les recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen, mais pour lesquels les investissements nécessaires à leur mise en œuvre entraînent le non-respect de la règle du déficit de 3 %.

5.7.2. Enfin, en Bulgarie, en Tchéquie, en Allemagne et en Suède, la société civile organisée estime que les règles révisées ne procureront pas une flexibilité suffisante et que certains États membres ne seront toujours pas à même de financer les réformes et les investissements nécessaires, que la fiscalité demeure inadaptée et que les États membres ne disposent pas de la capacité administrative, en sus d'autres contraintes nationales, pour mettre en œuvre efficacement ces réformes et ces investissements. Cette révision du cadre de gouvernance économique et les plans envisagés ne procureront pas une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour réaliser la transition écologique. En outre, la société civile organisée en Lettonie est d'avis que les États membres devraient redoubler d'efforts pour ne pas s'écarter des règles de stabilité raisonnables et nécessaires, et qu'il ne convient de prévoir d'exceptions que pour suivre les recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen. En Hongrie, la société civile organisée redoute que les économies déficitaires ne disposent à l'avenir que d'une marge de manœuvre minime ou négligeable. En période de crise et de récession, il s'impose d'urgence de réformer et de mobiliser des ressources, ce qui justifie la nécessité d'assouplir les règles relatives aux déficits excessifs afin de permettre des interventions rapides.

Section III: **La mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience**

5.8. *Question 8 — Selon vous, les plans pour la reprise et la résilience* ([18]) *ont-ils amélioré ou rendu plus compliquée la mise en œuvre des réformes et des investissements proposés dans les recommandations par pays? Pourquoi?*

5.8.1. Pour ce qui est du point de vue de la société civile organisée sur le lien entre la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), un instrument de financement fondé sur les performances, et la mise en œuvre des réformes et des investissements proposés dans les recommandations par pays, il a été estimé, en particulier en Autriche, en Croatie, en Tchéquie, en Estonie, en Italie, en Lettonie et en Espagne, que l'interaction entre les engagements des plans pour la reprise et la résilience (PRR) et les recommandations par pays a créé un mécanisme plus rigoureux de mise en œuvre. Intégrer dans les PRR les recommandations par pays a permis d'accroître la transparence de ces dernières. La mise en œuvre des recommandations s'est améliorée en conséquence. Toutefois, les membres du Groupe de liaison ont également souligné que le calendrier prévu pour fournir un retour d'informations sur les recommandations par pays et les plans nationaux pour la reprise et la résilience a conduit en fait à limiter le nombre d'occasions pour les organisations de la société civile d'apporter une contribution significative. En Belgique, en Bulgarie, en Allemagne, au Danemark, en Hongrie, en Irlande, au Luxembourg, en Suède et aux Pays-Bas, la société civile organisée a expliqué qu'à lui seul, le plan pour la reprise et la résilience n'a pas apporté d'améliorations manifestes dans la mise en œuvre des réformes et des investissements proposés dans les recommandations par pays. Au Danemark et en Allemagne, l'on considère que la mise en œuvre des réformes proposées par les recommandations s'est améliorée de manière modérée du fait du PRR, sachant que la plupart des réformes proposées se déroulaient déjà et que de toute façon, elles auraient été réalisées. En Irlande, on considère également que le PRR n'a pas proposé de nouvelle initiative importante.

5.8.2. Les recommandations suivantes sont mises en avant:

— les politiques économiques et budgétaires devraient toujours tenir compte de la mise en œuvre du programme d'action sociale, tel que le socle européen des droits sociaux et le plan d'action pour l'économie sociale;

— la Commission européenne devrait continuer à inciter les États membres à simplifier les procédures administratives et à parachever le cadre législatif relatif à la transition écologique, ce qui, à terme, en simplifiera la mise en œuvre;

([18]) Service de recherche du Parlement européen, Recovery and resilience plans in the 2023 European Semester («Plans pour la reprise et la résilience de la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen 2023»).

— il convient d'accroître la transparence des PRR en fournissant des données mises à jour au moins tous les trimestres concernant la mise en œuvre des projets et l'utilisation des ressources, le respect de l'engagement de consacrer 40 % des ressources aux régions du Sud et le suivi continu de l'application de la clause des 30 % concernant l'embauche de jeunes, de femmes et de personnes handicapées dans les marchés publics;

— il est nécessaire de renforcer le rôle des administrations publiques centrales et locales dans la mise en œuvre des PRR;

— il convient que le programme national de réforme (PNR), qui tient compte des recommandations par pays, soit en rapport avec le PRR et le complète, et la politique de cohésion devrait également être liée au PNR, sachant que la complémentarité et les synergies entre l'une et l'autre importent grandement afin d'assurer le développement stratégique et de renforcer la résilience économique et sociale du pays.

5.9. *Question 9 — Quelles sont, selon vous, la ou les principales mesures à prendre pour renforcer le rôle des partenaires sociaux, des organisations de la société civile et des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre et le suivi des PRR?*

5.9.1. La société civile organisée a classé les actions suivantes, par ordre de priorité, au rang des principales actions nécessaires pour renforcer son rôle dans la mise en œuvre et le suivi des PRR:

— un processus de consultation formel, permanent et structuré, dans le cadre duquel le gouvernement national œuvre en étroite collaboration avec les autorités à tous les niveaux et en partenariat avec les syndicats, les employeurs, les organisations non gouvernementales et d'autres organismes responsables tout au long du cycle qui comprend la préparation des mesures, leur mise en œuvre, leur suivi ainsi que leur évaluation;

— pour chaque mesure, les États membres identifieront les partenaires concernés parmi les collectivités locales et régionales, les syndicats, les employeurs, les organisations non gouvernementales et les autres organismes compétents et les consulteront au sujet du processus et du calendrier de préparation de ladite mesure;

— des rapports réguliers sur le processus de consultation devraient être publiés chaque année, transmis à la Commission européenne et aux parlements nationaux et mis à la disposition de la société civile organisée et du grand public dans chaque État membre;

— cette procédure devrait se dérouler au sein d'un organisme créé à cette fin ou d'un organisme existant qui se verrait confier officiellement de telles fonctions. Les conseils économiques et sociaux nationaux existants devraient également jouer un rôle important dans ce processus;

— les réunions seront convoquées dans les formes et délais prescrits, et les documents et informations nécessaires seront communiqués aux collectivités locales et régionales invitées, aux partenaires sociaux et aux représentants de la société civile, en leur laissant suffisamment de temps pour les étudier. Des procès-verbaux seront établis lors des réunions et reprendront les propositions de ces représentants;

— ce processus de consultation devrait être défini de manière commune dans un règlement de l'UE.

5.9.2. La société civile organisée a fait valoir:

— qu'une réglementation commune de l'UE devrait traiter des droits fondamentaux et des caractéristiques du processus de participation;

— qu'une telle réglementation pourrait également prévoir des conséquences appropriées, y compris d'éventuelles sanctions, en cas de non-respect des dispositions pertinentes;

— qu'il s'impose d'accroître la participation à un dialogue régulier et transparent au cours de la phase d'évaluation des PRR;

— que les réglementations nationales devraient structurer la procédure de consultation des organisations et organismes représentatifs, au sein d'un organe spécifique ou d'un organisme préexistant auquel la loi confère ces fonctions, sachant que dans ce processus, il devrait également incomber un rôle important aux conseils économiques et sociaux nationaux en place;

— qu'il importe que le dialogue structuré/confrontation se tienne avant la mise en œuvre des actions et des projets;

— qu'il convient de donner une forme officielle à la participation des partenaires sociaux et des organisations de la société civile à ce processus. La Commission européenne devrait recueillir séparément l'avis de la société civile et des partenaires sociaux sur les réformes adoptées. Le gouvernement doit trouver un équilibre entre le dialogue civil et le dialogue social, car il s'impose de travailler ensemble sur la feuille de route, les rapports et les résultats pour les citoyens;

— que toutes les générations, à commencer par les jeunes, devraient prendre part au dialogue civil dans le cadre des PRR;

— qu'afin de renforcer le rôle des partenaires sociaux et de la société civile, il est tenu pour important d'assurer des consultations officielles, permanentes et structurées, des réunions en temps utile et ciblées et un partage d'informations, ainsi que la participation des partenaires concernés tout au long du cycle d'action;

— qu'il convient de conférer un caractère plus contraignant tout au long de la procédure à la participation des partenaires sociaux et des autres organisations de la société civile. Un processus officiel, permanent et structuré garantirait une participation adéquate et significative. Il renforcera la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

5.10. *Question 10 — La mise en œuvre des investissements et des réformes prévus dans votre pays a-t-elle été retardée? Dans l'affirmative, quels en ont été les effets négatifs et comment peut-on remédier à cette situation?*

5.10.1. Dans la plupart des États membres, il a été constaté de nombreux retards dans la mise en œuvre des investissements et des réformes prévus par les PRR. La société civile organisée signale notamment des retards:

— dans les paiements de la Commission européenne et dans la mise en œuvre des investissements, en particulier pour les gouvernements régionaux et locaux et pour les entreprises;

— du fait de la bureaucratie et de goulets d'étranglement à différents niveaux;

— du fait de la nouveauté du mécanisme;

— du fait de chocs extérieurs;

— du fait d'un changement de gouvernement;

— du fait de la faible capacité de planification du système d'administration publique;

— du fait de la faible élasticité du tissu économique du pays en vue d'absorber et de mettre en œuvre en peu de temps d'importants moyens financiers;

— du fait de l'incertitude réglementaire et des complications que produit un processus de planification qui a traîné en longueur;

— du fait des modifications apportées au plan de la FRR afin de réaliser des investissements conformes au plan REPowerEU, qui sont relativement lents;

— du fait de la rigueur excessive des règles en matière de conflits d'intérêts qui limitent la participation des parties à divers grands projets.

5.10.2. Ces retards touchent tout particulièrement les réformes. Le report ou l'annulation d'investissements, ainsi qu'un manque général de certitude, ont entravé la croissance et l'innovation pour les petites entreprises, y compris dans le secteur agricole. Enfin, l'implantation de grands projets d'infrastructure demeure problématique et la société civile organisée, par exemple en Slovénie, a proposé des appels pluriannuels à l'aide à l'investissement.

5.10.3. La société civile organisée propose donc:

— de prévoir des périodes d'investissement plus flexibles;

— de mener des investissements publics contracycliques pour soutenir l'emploi et la croissance en période de récession;

— de conférer un rôle plus important aux partenariats public-privé, à la coprogrammation et à la coplanification afin de surmonter les retards de mise en œuvre;

— d'améliorer la communication des informations sur les projets et les appels d'offres, de s'assurer d'une assistance plus ciblée et d'un mécanisme plus approprié pour mener les activités de suivi et faire correctement circuler les informations;

— à la Commission européenne d'envisager la possibilité de mettre en œuvre à plus long terme les projets nationaux au titre du plan pour la reprise et la résilience.

5.11. *Question 11 — Alors que nous nous trouvons à mi-parcours de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience (qui s'achève en 2026) et que le cadre de gouvernance économique de l'Union fait l'objet d'une révision, quels enseignements ont été tirés qui devraient être appliqués à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des futurs plans budgétaires et structurels à moyen terme proposés par la Commission?*

5.11.1. Pour ce qui est des enseignements tirés par la société civile organisée à mi-parcours de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience (qui prendra fin en 2026) et à l'occasion du réexamen en cours du cadre de gouvernance économique de l'Union européenne, qui devrait s'appliquer à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des futurs plans budgétaires et structurels à moyen terme proposés par la Commission, il a été souligné que pour concevoir les plans:

— il convient d'inclure des critères sociaux contraignants;

— il convient de prévoir une période de programmation plus longue afin d'élargir le champ d'application de la consultation de la société civile organisée;

— il convient de prévoir des mesures supplémentaires dans les plans afin d'encourager les réformes;

— il convient de prévoir des mesures supplémentaires dans les plans de sorte à lier les transitions écologique et numérique et l'apprentissage tout au long de la vie, compte tenu de leur incidence sur le marché du travail;

— il convient d'associer les partenaires sociaux et la société civile à chacune des étapes de ce processus;

— il convient d'associer les parlements nationaux et les collectivités régionales et locales;

— il convient de simplifier les règles de décaissement et d'en accroître la flexibilité;

— il s'impose de favoriser la coordination entre les PRR et les Fonds structurels et de cohésion et la PAC dès leur phase de planification;

— il s'impose de renforcer la capacité à réagir et à s'adapter rapidement aux crises lors de l'élaboration et de la modification des plans;

— il s'impose de garantir une traçabilité claire des procédures et des financements;

— il s'impose d'orienter les investissements vers des domaines qui favorisent la croissance à long terme et le bien-être social;

— il s'impose de s'assurer d'emblée de la coopération entre les États membres (également au moyen d'un mécanisme de solidarité permanent de l'Union européenne);

— il nous faut continuer de soutenir des solutions durables et innovantes. Nous devons appliquer la même logique fondée sur les performances que les PRR et subordonner le financement à la mise en œuvre des recommandations;

— il s'impose de mieux calibrer les recommandations par pays pour tenir compte des réalités des différents pays.

5.11.2. Pour mettre en œuvre les plans, il a été avancé:

— qu'il convient d'informer suffisamment les citoyens et la société civile organisée des objectifs des mesures prévues;

— qu'il convient de simplifier les règles de mise en œuvre et d'en accroître la flexibilité;

— qu'il est besoin d'urgence d'une formation technique pour le personnel des administrations publiques chargé de mettre en œuvre les PRR;

— que les associations professionnelles pourraient contribuer à la mise en œuvre des fonds en aidant les entreprises à gérer les complexités administratives, également grâce à leur familiarité avec le milieu économique local;

— que le pragmatisme et le réalisme devraient être de règle;

— qu'il s'impose de dispenser aux PME une formation technique en vue de mettre en œuvre les investissements dans les transitions écologique et numérique;

— qu'il est nécessaire de renforcer les capacités des administrations publiques, en particulier dans les territoires les plus défavorisés;

— que la flexibilité, une consultation efficace et la capacité d'adaptation à l'évolution des conditions sont déterminantes pour optimiser la mise en œuvre des plans.

5.11.3. Pour assurer le suivi des plans, il a été avancé:

— qu'il convient d'établir des règles d'application plus strictes;

— qu'il est essentiel d'améliorer les systèmes d'audit et d'établissement de rapports;

— qu'il convient de mettre en place des systèmes de contrôle ex ante aléatoires, sélectifs et représentatifs;

— qu'il convient d'évaluer l'incidence économique et sociale des projets;

— qu'il convient d'accroître la participation des partenaires sociaux et des organisations de la société civile;

— qu'il convient de concevoir des mesures et des indicateurs efficaces afin de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs;

— qu'il convient de mettre en place un système permanent de données ouvertes et mises sans cesse à jour afin d'analyser les projets, le calendrier de leur mise en œuvre et leur géolocalisation;

— qu'il convient également de garantir la participation des parties prenantes au suivi des plans et de mettre en œuvre et de contrôler des règles plus rigoureuses.

5.12. *Question 12 — La mise en œuvre des réformes prévues dans les PRR accuse un retard significatif, en particulier par rapport aux investissements. Comment parvenir à un meilleur équilibre entre l'investissement et l'accent mis sur les réformes?*

5.12.1. Dans la majorité des États membres, la société civile organisée a fait valoir que certaines des réformes prévues ont suscité de vives inquiétudes dans le débat politique et l'opinion publique, car elles ont été planifiées avec très peu de (voire aucune) consultation adéquate. La mise en œuvre des réformes a connu des difficultés, a été retardée et est devenue plus complexe compte tenu du contexte économique et social actuel affecté par la guerre en Ukraine, la crise énergétique et l'inflation.

5.12.2. La société civile organisée, par exemple en Autriche et en Bulgarie, propose les actions suivantes pour assurer un meilleur équilibre entre les investissements et mettre l'accent sur les réformes:

— il convient de renforcer le rôle du comité budgétaire européen;

— il convient de renforcer des institutions ou des autorités fiscales nationales indépendantes;

— il convient de trouver un meilleur équilibre entre investissements et réformes, et pour ce faire d'accroître la participation des parties prenantes, d'améliorer la capacité de s'adapter au contexte économique et social actuel et de communiquer clairement sur les objectifs et les avantages des réformes;

— il convient de se donner pour objectif au cours des années qui viennent de renforcer le dialogue interinstitutionnel à l'échelon européen; en particulier, les autorités nationales et européennes devraient être tenues de répondre aux propositions que leur adressent les organes consultatifs.

6. **Observations générales**

6.1. *Les mesures de réforme et d'investissement dans les États membres, en particulier celles fondées sur les recommandations par pays de 2023, et leur mise en œuvre*

6.1.1. Le CESE a défendu la notion de «durabilité compétitive» dans plusieurs avis ([19]). Ce concept, mentionné dans les trois derniers examens annuels de la croissance durable présentés par la Commission, englobe la durabilité environnementale, la productivité, l'équité et la stabilité macroéconomique, lesquelles constituent les fondements indispensables pour une durabilité compétitive. En outre, comme l'a mis en évidence la stratégie annuelle pour une croissance durable 2024 ([20]), la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience et leur intégration avec d'autres instruments de financement de l'Union européenne poseront le cadre du Semestre européen en 2024. Les rapports par pays et les bilans approfondis recenseront également les défis structurels et émergents pour libérer le potentiel de compétitivité de chaque État membre. Les recommandations par pays de cette année se concentreront sur une sélection limitée de questions et détailleront les principaux besoins d'investissement pour l'examen à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Le CESE se félicite de la demande de la Commission aux États membres d'entrer activement en dialogue avec les parties intéressées, y compris les partenaires sociaux, les collectivités locales et régionales, ainsi que les organisations de la société civile concernées. L'essentiel pour les réformes réside dans les recommandations par pays et le dialogue qui les accompagne, car c'est avant tout aux États membres qu'échoit la responsabilité de ces réformes. Les investissements présentent trois dimensions principales, dont la première relève des États membres, la deuxième de l'Union européenne, pour autant que celle-ci réussisse à disposer d'un espace budgétaire propre (Fonds de souveraineté européen, biens publics européens, etc.), et la troisième est partagée entre les uns et l'autre afin de faciliter et de promouvoir à long terme des investissements privés judicieux.

6.1.2. Le CESE estime qu'il convient de soutenir les investissements privés et les partenariats public-privé et d'articuler cet appui autour des deux principales lignes d'action suivantes:

6.1.2.1. Faciliter le financement des investissements privés et pour ce faire, renforcer les capacités de prêt de la Banque européenne d'investissement, en reprenant le modèle d'InvestEU et soutenir le crédit destiné à financer les entreprises dans le cadre des politiques financières nationales.

6.1.2.2. Par la voie de réformes qui suscitent un environnement propice à l'investissement: simplifier les formalités pour créer des entreprises, assurer des programmes d'assistance technique pour créer et aider les PME et les entreprises sociales, promouvoir les services industriels et fonciers, et développer les infrastructures et les services complémentaires grâce à la stabilité, des réglementations transparentes et claires afin de favoriser un climat de confiance pour les investissements. Le CESE est convaincu qu'il incombe au dialogue civil et social à l'échelon national, régional et local de jouer un rôle déterminant pour définir et mettre en œuvre ces politiques. Ces dernières se doivent d'être durables sur le plan environnemental et il s'impose d'éviter toute forme de concurrence déloyale dans le domaine fiscal ou du travail à l'échelon européen et au sein des États membres.

([19]) Avis du Comité économique et social européen relatifs à l'«Examen annuel 2024 de la croissance durable» (JO C, C/2024/2484, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2484/oj), à des «Considérations supplémentaires sur l'examen annuel 2023 de la croissance durable» (JO C, C/2024/871, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/871/oj), sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Examen annuel 2023 de la croissance durable [COM(2022) 780 final] (JO C 146 du 27.4.2023, p. 59), sur le thème «Considérations supplémentaires sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Examen annuel de la croissance durable 2022» [COM(2021) 740 final] (JO C 75 du 28.2.2023, p. 35), et sur le thème «Considérations supplémentaires sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Examen annuel de la croissance durable 2022» [COM(2021) 740 final] (JO C 275 du 18.7.2022, p. 50).

([20]) COM(2023) 901 final.

6.1.3. Le Conseil Ecofin débattra lors de sa session du 21 juin 2024 de l'interaction entre les investissements sociaux et les réformes, la croissance économique, la stabilisation macroéconomique et la convergence sociale vers le haut. La classification des investissements au titre des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme ne diffère pas de la méthode utilisée pour les plans pour la reprise et la résilience. La présidence belge s'emploie à s'assurer que cette analyse de la soutenabilité de la dette, laquelle servira de point de référence dans les règles budgétaires de l'Union, tienne compte des investissements sociaux dans le cadre de l'examen des plans nationaux. Ce n'est pas le cas pour l'instant. À l'heure actuelle, l'analyse de soutenabilité de la dette envisage les coûts sociaux sous l'angle de l'incidence qu'ils exercent sur certains éléments tels que la situation démographique. Par conséquent, il s'impose d'une part de classer les investissements sociaux et d'autre part de se concentrer sur une méthodologie commune pour mesurer l'incidence desdits investissements. Comme le CESE l'a déjà fait valoir ([21]), il demande aux colégislateurs de procéder à un examen plus poussé et approfondi avant d'adopter le nouveau règlement sur la méthode d'analyse de la soutenabilité de la dette, afin d'éviter tout effet automatique involontaire découlant de nouvelles politiques d'austérité, en particulier au regard de l'incidence sociale des mesures prévues. Cette tâche est désormais assumée dans l'accord politique provisoire sur la réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, et des travaux spécifiques seront lancés après l'entrée en vigueur des nouvelles règles, mais dans le cadre d'un calendrier très contraint du fait de celui de la mise en œuvre de la réforme en 2024.

6.1.4. Il se présente des différences importantes entre les États membres du point de vue de leurs besoins en matière d'investissement social, qui résultent de plusieurs facteurs tels que leur démographie, leur situation économique de départ, leur cycle économique, leur chômage structurel, etc. Le CESE estime qu'il convient d'en tenir compte de manière à ne pas appliquer indistinctement les mêmes critères lors de l'analyse des déficits et de la viabilité de la dette. Il est possible que les États membres qui présentent les besoins les plus importants en matière d'investissements et de réformes soient également ceux qui peineront le plus à satisfaire à des critères d'une rigidité excessive en matière de déficit et de dette.

6.1.5. Il convient d'envisager ces questions dans le contexte de l'érosion de la compétitivité mondiale de l'Union européenne, qui fait l'objet du rapport qu'élabore Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne et qu'il présentera après les élections européennes du mois de juin.

6.1.6. Il se présente un besoin colossal d'investissement en Europe. À eux seuls, les financements publics (au titre du Fonds de souveraineté européen et d'autres) ne suffiront pas à y répondre; il est également besoin de réformes qui n'engagent pas d'investissements ou de coûts importants pour ménager une place à l'investissement privé et susciter un environnement stable afin de catalyser des flux d'investissement, que ce soit au sein de l'Union ou d'en-dehors. Les réformes constituent également un levier essentiel pour absorber les fonds existants et il s'impose de lever les obstacles que crée l'absence de capacité administrative pour gérer les fonds.

6.1.7. La réforme des règles budgétaires au moyen du réexamen du cadre de gouvernance économique de l'Union aurait pu également traiter de la question de l'investissement privé, mais elle n'a porté que sur les investissements publics nationaux. Pour combler le retard d'investissement et améliorer la compétitivité, il est nécessaire d'adopter une perspective transfrontière. En outre, un Fonds de souveraineté de l'Union européenne aurait pu compenser les règles en matière d'aides d'État, de conserve avec une réforme des projets d'intérêt européen commun. Il nous faut un instrument de financement spécifique paneuropéen pour revenir aux investissements dans les infrastructures européennes, dans les projets transfrontières, et non pas seulement dans des projets nationaux.

6.1.8. Le CESE est conscient de la difficulté de lever des fonds supplémentaires au niveau de l'Union européenne. Il conviendrait de lancer un débat sérieux sur les nouvelles ressources propres de l'Union et sa capacité budgétaire et de financement, ainsi que sur un Fonds de souveraineté européen, indépendamment des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel ([22]).

([21]) Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] et sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (paragraphes 1.7 et 4.8) (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([22]) Avis du Comité économique et social européen sur a) la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette» [COM(2023) 62 final] et b) la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie «zéro net» (règlement pour une industrie «zéro net») [COM(2023) 161 final — 2023/0081 (COD)] (JO C 349 du 29.9.2023, p. 179).

6.1.9. Il convient de contrebalancer la capacité financière des États membres. Il nous faut nous assurer d'un nouveau contrat social européen adapté à un avenir durable ([23]). L'investissement social stratégique sert de levier pour le développement économique et pour l'emploi, et il est capital pour créer de la croissance inclusive et pour renforcer la base sociale de l'Europe. Investir dans les secteurs sociaux produit des retombées positives sur l'économie et la croissance ([24]). Ne pas y investir sera extrêmement coûteux. L'objectif est d'accélérer la création d'emplois, d'améliorer le bien-être, la santé et les compétences des citoyens, de rénover les logements et de les rendre accessibles, abordables et économes en énergie tout en s'attaquant aux énormes défis démographiques et aux déséquilibres croissants entre les citoyens, et de soutenir les innovations sociales dans tous les secteurs exposés aux risques associés aux transitions écologique et numérique. L'objectif final est de renforcer la compétitivité durable de l'Europe tout en améliorant la vie de tous les citoyens, toutes générations confondues. Le CESE demande des réformes et des investissements dans les secteurs sociaux clés ([25]).

6.1.10. Les recommandations par pays ne tiennent pas toujours compte des préoccupations qui agitent le plus les citoyens. Dans certains cas, par exemple, elles ne mettent pas suffisamment en avant les problèmes de logement ou les questions environnementales, ou elles ne leur donnent pas tout le degré de priorité voulu, malgré toute l'importance qu'y attachent les citoyens.

6.2. *La révision des règles de gouvernance économique de l'UE*

6.2.1. Afin de favoriser des niveaux plus élevés d'investissement, les mécanismes européens de gouvernance économique devraient prendre en compte les efforts budgétaires de chacun des États membres. Le CESE demande donc d'envisager la possibilité de favoriser les États membres dotés d'une politique budgétaire adaptée à leurs besoins en investissement dans le cadre de l'allocation des fonds européens par rapport aux États qui ne font pas ces efforts et se tournent vers l'Union uniquement pour combler leur déficit d'investissement national.

6.2.2. Les crises qui se sont succédé récemment — crise financière, pandémie, invasion de l'Ukraine — ont montré qu'un excès d'austérité peut produire un déficit d'investissement dans les États les plus «vertueux», lequel s'est avéré néfaste du point de vue social et économique et a contribué à l'impression d'une absence de solidarité, de rejet social, ce qui a pu renforcer encore les points de vue populistes et anti-européens au cours de la dernière décennie. Le CESE estime que le respect des règles budgétaires ne saurait nuire à l'investissement et aux réformes sociales nécessaires.

6.2.3. La réforme s'attache principalement au niveau des dépenses publiques mais nettement moins à l'évolution des recettes publiques dans chaque État. Ces deux aspects sont déterminants pour parvenir à maîtriser le déficit et à rendre soutenable le niveau d'endettement; aussi convient-il de mettre davantage l'accent sur les politiques d'accroissement des recettes.

6.3. *La mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience*

6.3.1. Le CESE a montré dans son rapport d'évaluation sur la FRR ([26]) que dans une large mesure, la société civile organisée de l'Union européenne soutient les dispositions de la FRR et les plans nationaux pour la reprise et la résilience qu'elle prévoit. Toutefois, ce rapport se fait également l'écho des critiques formulées à l'égard du degré insuffisant de participation de la société civile organisée dans la conception et la mise en œuvre de la FRR, ainsi que de la nécessité de mieux informer des projets concrets et des graves problèmes rencontrés pour mettre en œuvre les plans dans les délais impartis.

6.3.2. Force est de constater que les recommandations par pays ne font état de la participation des collectivités locales, des partenaires sociaux et de la société civile à l'exercice du Semestre européen et à la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience qu'à titre de rappels ou de recommandations. Le CESE estime que les dispositions en la matière devraient revêtir un caractère contraignant pour les gouvernements nationaux, comme il l'a déjà fait valoir dans plusieurs de ses récents avis et dans ses considérations sur le dernier accord politique provisoire en date sur la révision du cadre de gouvernance économique de l'Union européenne.

([23]) COM(2023) 376 final.

([24]) *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe*, rapport du groupe de travail de haut niveau sur l'investissement dans les infrastructures sociales en Europe présidé par Romano Prodi et Christian Sautter.

([25]) Avis du Comité économique et social européen — Stimuler une croissance inclusive à long terme au moyen de réformes et d'investissements (avis exploratoire à la demande de la présidence belge) (JO C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

([26]) Rapport du CESE sur l'«Évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)».

6.3.3. La détérioration du dialogue civil et social dans certains pays complique l'obtention de l'appropriation voulue des engagements pris dans le cadre du Semestre européen. Il existe un risque que la pression qui s'exerce pour respecter les délais ne serve d'excuse aux gouvernements pour ne pas consulter ni ne faire participer la société civile. Au sein du nouveau cadre de gouvernance économique, il convient de renforcer le dialogue social et le dialogue civil à l'échelon tant national qu'européen, conformément aux propositions que le CESE a formulées dans de précédents avis ([27]).

Bruxelles, le 25 avril 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

([27]) Opinion of the European Economic and Social Committee on the EESC's recommendations for a solid reform of the European Semester (own-initiative opinion)n (JO C 228 du 29.6.2023, p. 1), et sur le thème «Pistes pour renforcer le dialogue civil et la démocratie participative dans l'Union européenne» (avis exploratoire à la demande de la présidence belge) (JO C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).