Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/3194

2.7.2025

Avis du Comité économique et social européen

Recommandations du CESE sur les propositions de réforme et d'investissement formulées dans le cadre du cycle 2024-2025 du Semestre européen

(avis d'initiative)

(C/2025/3194)

Rapporteurs: **Konstantinos DIAMANTOUROS**
Javier DOZ ORRIT
Luca JAHIER

Conseiller	Olivier Cédric VAUZELLE (pour les rapporteurs)
Décision de l'assemblée plénière	11.7.2024
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Adoption en section	15.4.2025
Adoption en session plénière	30.4.2025
Session plénière n°	596
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	152/0/2

1. Conclusions et recommandations

L'Union européenne doit faire face, simultanément, à d'énormes défis géopolitiques relevant de la politique étrangère, de sécurité et de défense, tels que l'agression de la Russie contre l'Ukraine, aux déclarations et actions de la nouvelle administration américaine concernant le commerce, l'OTAN, des ambitions territoriales et d'autres domaines, ainsi qu'aux conflits en cours au Moyen-Orient. Dans le même temps, il lui faut améliorer considérablement la productivité et la compétitivité de son économie tout en réalisant les objectifs du pacte vert et en renforçant sa cohésion sociale, grâce au socle européen des droits sociaux. Pour relever ces défis, elle a besoin d'un soutien politique et civique fort, de la participation active de la société civile organisée, d'une bonne gouvernance, d'une plus grande unité et d'une meilleure intégration, ainsi que d'une défense cohérente des valeurs démocratiques et des droits de l'homme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Le CESE estime qu'il convient de mobiliser un maximum de ressources financières, qu'elles soient publiques, privées, nationales et européennes, pour atteindre des objectifs bien définis dans tous ces domaines. Il s'agit notamment de donner la priorité aux biens publics européens et de renforcer tous les instruments budgétaires et financiers disponibles, ou d'en créer de nouveaux si nécessaire.

1.1. *Les mesures de réforme et d'investissement dans les États membres, en particulier celles fondées sur les recommandations par pays pour 2024*

Le CESE:

1.1.1. reconnaît que les recommandations par pays ne présentent pas le même degré de pertinence d'un pays à l'autre s'agissant de relever les défis nationaux des États membres, et invite la Commission à formuler des recommandations plus adaptées pour des politiques budgétaires saines en faveur de la stabilité financière, d'une croissance et d'une compétitivité durables à long terme, de dépenses publiques consacrées aux services publics essentiels, aux services d'intérêt général et aux politiques sociales, ainsi que des transitions écologique et numérique. Le Comité invite également les gouvernements à mener à bien plus efficacement les investissements et les réformes proposés;

1.1.2. appelle la Commission et les États membres à accroître la communication et la sensibilisation systématiques autour des objectifs de développement durable (ODD) évoqués dans les recommandations par pays lorsque les propositions d'investissement et de réforme sont traduites en actions et mesures concrètes;

1.1.3. réitère son appel à établir au niveau européen un processus de consultation structuré, prévoyant des procédures de consultation formalisées qui soient plus harmonisées et plus transparentes;

1.1.4. souligne que la Commission devrait poursuivre son dialogue structurel avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile des États membres. Elle se devrait d'exiger de ces derniers qu'ils fournissent une synthèse des consultations menées avec les parties prenantes;

1.1.5. demande que le principe de partenariat réformé soit intégré dans le Semestre européen ([1]);

1.2. ***Les plans budgétaires et structurels à moyen terme et le nouveau cadre de gouvernance économique de l'UE***

1.2.1. Le CESE invite donc la Commission à élaborer, dans le cadre d'un règlement européen, des orientations claires et harmonisées à l'intention des États membres sur la manière dont les parties prenantes seront associées à la démarche de manière obligatoire, systématique, structurelle et significative. Ces orientations permettraient de réglementer par la suite un processus de consultation formel au niveau national. La Commission devrait faire de la qualité de la participation des parties prenantes un critère d'approbation du plan national.

1.2.2. La méthode selon laquelle la Commission européenne évalue les plans budgétaires et structurels à moyen terme des États membres devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, visant notamment à s'assurer que lorsqu'ils demandent de prolonger la période d'ajustement de quatre à sept ans, les États membres respectent bien nouveaux investissements et réformes nouvelles qui sont requis.

1.3. ***La mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR)***

Le CESE:

1.3.1. estime que la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) joue actuellement un rôle essentiel dans le soutien aux investissements et aux réformes. Néanmoins, plusieurs problèmes liés à sa mise en œuvre doivent encore être résolus avant qu'elle n'arrive à échéance;

1.3.2. appelle de ses vœux une amélioration de la coordination, de la planification et de l'allocation des ressources afin de surmonter les retards, ainsi qu'une rationalisation des processus. Le Comité invite également les États membres à donner au personnel administratif un accès à la formation ainsi qu'à assurer un renforcement des capacités afin d'améliorer la gestion des projets et les processus administratifs. Il a en outre insisté ([2]) sur la nécessité de fournir à temps une information de meilleure qualité et cohérente sur l'état d'avancement des PRR;

([1]) «European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period», Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159), avis exploratoire du CESE sur le thème «Mettre davantage l'accent sur les résultats dans la politique de cohésion de l'après-2027 — perspectives, défis, risques et atouts» (JO C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj) et rapport d'évaluation sur l'«Évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)» pour ce qui est du code de conduite et discussions avec les parties prenantes lors de la conférence organisée par le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) le 2 décembre 2024 pour la publication de son document intitulé «Top level decision — Local consequences: The European Semester explained» («Prise de décision au sommet, conséquences sur le plan local: le Semestre européen expliqué»).

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

1.3.3. insiste sur la nécessité d'assurer la transparence quant aux bénéficiaires finaux des fonds et a invité la Commission et les gouvernements nationaux à simplifier les procédures, à réduire la bureaucratie et à prendre des mesures de soutien pour que les plans puissent être exécutés efficacement et en temps utile ([3]);

1.3.4. demande que le prochain rapport annuel sur la FRR contienne une analyse thématique de l'association à la démarche des partenaires sociaux, des organisations de la société civile, des parlements nationaux et des collectivités locales et régionales ([4]);

1.3.5. demande que la date limite d'utilisation des fonds de la FRR soit prolongée, au moins jusqu'au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) en 2028, s'il apparaît clairement qu'une absence de prolongation entraînerait une perte de ressources ([5]);

1.3.6. insiste sur la nécessité de clarifier la définition des jalons et des cibles et de garantir la fiabilité des informations fournies par les États membres ([6]), et souligne qu'il y a lieu de mettre davantage l'accent sur la conception de projets transfrontières.

1.4. *Des investissements pour relever les défis actuels et futurs*

1.4.1. Le CESE estime que le renforcement de la capacité de financement de l'UE, tel que proposé dans le rapport Draghi, nécessiterait d'accroître considérablement la marge de manœuvre budgétaire existante dans chaque État membre ainsi que le volume et la structure du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel. Il réaffirme la nécessité de créer un Fonds pour les investissements stratégiques ([7]), d'une taille équivalente à celle de la FRR, qui donnerait la priorité au financement des biens communs européens et des investissements nationaux conformément aux grandes priorités stratégiques européennes. La nouvelle initiative InvestAI et le futur Fonds pour la compétitivité qui a été annoncé, qui s'inscrivent dans un CFP plus solide et plus cohérent, constituent des avancées dans ce domaine. Dans le même temps, le Comité insiste sur la nécessité d'intensifier rapidement une mobilisation massive de l'épargne privée grâce à l'achèvement de l'union des marchés des capitaux (récemment rebaptisée «union de l'épargne et des investissements») et d'accroître la capacité financière de la Banque européenne d'investissement (BEI).

1.5. *Un Semestre européen révisé et renforcé*

1.5.1. Le Semestre européen, devenu un instrument solide et bien établi pour la gouvernance économique de l'UE et sa coordination avec les États membres, est en cours d'étoffement. L'entrée en vigueur du cadre de gouvernance économique révisé de l'UE, les liens déjà annoncés entre l'outil de coordination de la compétitivité et le Semestre, ainsi que la proposition initiale pour en créer éventuellement d'autres avec le Semestre concernant les dépenses futures du prochain CFP et au moins une partie du futur Fonds de cohésion, sont autant de signes supplémentaires d'avancées dans ce domaine. À l'instar de l'annulation de la stratégie annuelle 2025 pour une croissance durable en décembre 2024, ils soulignent tous la nécessité d'une modernisation complète de ce processus.

1.5.2. Le CESE invite la Commission à revoir d'urgence la structure et le calendrier du Semestre européen en vue de garantir des interconnexions futures avec l'outil de coordination de la compétitivité, dans un souci de transparence et afin de donner à tous les acteurs concernés (institutions de l'UE, gouvernements nationaux, parlements, collectivités locales, partenaires sociaux et organisations de la société civile) les moyens de jouer pleinement leur rôle respectif dans le processus du Semestre européen.

([3]) Cour des comptes — Décharge 2023 concernant la Commission: audition des commissaires Valdis Dombrovskis et Paolo Gentiloni sur la FRR (commission du contrôle budgétaire — Parlement européen — 12 novembre 2024)[1] Parlement européen — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds» («Les cent bénéficiaires les plus importants de la facilité pour la reprise et la résilience»).

([4]) Conformément à l'avis ECON-VII/037 du Comité européen des régions sur le thème «Examen à mi-parcours du plan de relance européen post-COVID (facilité pour la reprise et la résilience)» (adopté en octobre 2024) (JO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([5]) Conformément à l'avis ECON-VII/037 du Comité européen des régions sur le thème «Examen à mi-parcours du plan de relance européen post-COVID (facilité pour la reprise et la résilience)» (adopté en octobre 2024) (JO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([6]) Cour des comptes — Décharge 2023 concernant la Commission: audition des commissaires Valdis Dombrovskis et Paolo Gentiloni sur la FRR (commission du contrôle budgétaire — Parlement européen — 12 novembre 2024)[1] Parlement européen — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds» («Les cent bénéficiaires les plus importants de la facilité pour la reprise et la résilience»).

([7]) Avis du Comité économique et social européen — Un fonds d'investissement de l'UE en faveur de la résilience économique et de la compétitivité durable (avis d'initiative) (JO C, C/2024/6862, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6862/oj).

1.5.3. Le CESE propose que, dans le cadre du Semestre européen, la Commission européenne applique des indicateurs propres à l'approche de l'économie du bien-être pour évaluer la situation de chaque État membre, de manière à dresser une vue d'ensemble plus complète.

2. **Introduction**

2.1.1. Le présent avis d'initiative, élaboré parallèlement à un rapport d'information, s'inscrit dans le prolongement des travaux du groupe «Semestre européen» (GSE) du CESE, qui a mené des consultations auprès des conseils économiques et sociaux nationaux, des partenaires sociaux et des organisations de la société civile des États membres de l'UE sur des thématiques clés du Semestre européen. Il complète ledit rapport d'information, qui recueille les points de vue des partenaires sociaux et des organisations de la société civile des États membres concernant les propositions nationales de réforme et d'investissement et leur mise en œuvre (cycle 2024-2025 du Semestre européen) en incluant les recommandations, conclusions et propositions stratégiques du CESE fondées sur les résultats de la consultation des parties prenantes présentée dans le rapport.

2.1.2. Cet exercice permet au CESE de poursuivre ses travaux visant à promouvoir un Semestre européen et un cadre de gouvernance économique plus participatifs, marqués par une plus grande appropriation au niveau national et une participation plus étroite de la société civile organisée. Une vaste participation favorise une prise de décision fondée sur des données probantes, accroît la légitimité démocratique des démarches entreprises et renforce l'appui du grand public aux politiques transformatrices et aux changements systémiques.

3. **Contexte général**

3.1.1. Le présent avis d'initiative se concentre en premier lieu sur les mesures prises par les États membres en matière de réforme et d'investissement, en particulier celles fondées sur les recommandations par pays pour 2024 et leur mise en œuvre. Dans le cadre du paquet de printemps du Semestre européen 2024, la Commission a proposé, en juin, des projets de recommandations par pays pour 2024, que le Conseil a adoptés, avec des modifications mineures, en juillet 2024. Ces recommandations par pays comprennent: i) une recommandation en matière de politique budgétaire (recommandation 1); ii) une recommandation relative à la mise en œuvre de la FRR et des programmes relevant de la politique de cohésion ([8]) (recommandation 2), et iii) les recommandations 3 et 4, qui couvrent d'autres priorités stratégiques restant à traiter ou des éléments spécifiques à chaque État membre. Environ deux tiers des propositions émises au titre des recommandations 3 et 4 concernaient des politiques visant à renforcer les marchés du travail grâce à l'éducation et à l'investissement dans les compétences, à promouvoir la transition écologique et d'autres politiques liées à l'énergie et à remédier aux problèmes de compétitivité restant à résoudre. En second lieu, le présent avis d'initiative aborde les plans budgétaires et structurels à moyen terme, qui constituent la pièce maîtresse du nouveau cadre de gouvernance économique ([9]). Les États membres présentent dans ces plans leurs objectifs budgétaires, leurs réformes et investissements prioritaires ([10]), ainsi que les mesures visant à remédier aux éventuels déséquilibres macroéconomiques au cours d'une période d'ajustement budgétaire.

3.1.2. Dans ce contexte, le CESE lance un appel en faveur de procédures de consultation permanentes et structurées des partenaires sociaux et des organisations de la société civile lors de l'élaboration des plans nationaux ([11]). En outre, l'article 11 du règlement sur le nouveau cadre de gouvernance économique ([12]) encourage les États membres à consulter, lors de l'élaboration de leurs plans, les partenaires sociaux, les autorités régionales, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes nationales concernées, conformément à leur cadre juridique national. Pour le cycle 2025 du Semestre européen, compte tenu du délai limité prévu pour l'élaboration de la première série de plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, les États membres ont obtenu la possibilité de procéder à de telles consultations, sans être obligés d'en organiser. Pour tous les plans ultérieurs, ils seront tenus de consulter les parties prenantes nationales, bien qu'aucun critère de qualité n'ait été établi pour les consultations. Enfin, en troisième lieu, le présent avis d'initiative examine les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les PRR ([13]).

([8]) Inforegio — Nouvelle politique de cohésion.

([9]) Communication de la Commission intitulée «Semestre européen 2025: donner vie au nouveau cadre de gouvernance économique» (26 novembre 2024).

([10]) Réformes et investissements répondant à la fois aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'UE.

([11]) 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).

([12]) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

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

4. **Observations générales**

4.1. ***Les mesures de réforme et d'investissement dans les États membres, en particulier celles fondées sur les recommandations par pays pour 2024, et la mise en œuvre de ces mesures***

4.1.1. Les recommandations par pays ne présentent pas le même degré de pertinence d'un État membre à l'autre s'agissant de relever les défis nationaux. Le CESE invite la Commission à veiller tout particulièrement à formuler des recommandations adaptées pour des politiques budgétaires saines au service de la stabilité financière et d'une croissance à long terme, des dépenses publiques, de la viabilité des services publics et des services d'intérêt général, d'une meilleure coordination institutionnelle, d'une amélioration des politiques sociales (en particulier dans des domaines tels que les soins de santé, le développement des compétences, les inégalités et l'inclusion), ainsi que des transitions écologique et numérique (notamment en intégrant des objectifs environnementaux dans les politiques publiques). Il convient également de mettre l'accent sur la fiscalité afin de soutenir ces réformes et ces transitions. Le Comité demande que l'on accorde la priorité aux défis économiques actuels tels que le logement, la protection sociale, le coût de la vie et les coûts de l'énergie, ainsi qu'aux problèmes structurels qui minent la compétitivité de l'UE, comme l'excès de réglementation et la longueur des procédures d'octroi de permis. Il invite également les pouvoirs publics nationaux à mener à bien les investissements et les réformes proposés dans ces recommandations par pays de manière plus efficace et plus systématique, au moyen d'une planification stratégique à long terme.

4.1.2. Le CESE constate des différences entre les États membres concernant la manière dont les objectifs de développement durable (ODD) sont intégrés dans les recommandations par pays, et il invite la Commission et les États membres à accroître la communication et la sensibilisation systématiques autour de ces objectifs lorsque les propositions d'investissement et de réforme sont traduites en actions et mesures concrètes. Cette meilleure compréhension des ODD par le public créerait de solides occasions de garantir une approche globale du développement durable. Le Comité insiste sur la nécessité de réformer le Semestre européen afin de mieux orienter et soutenir la mise en œuvre des objectifs et cibles de l'UE fixés, par exemple, dans le pacte vert pour l'Europe, le socle européen des droits sociaux et le pacte pour l'avenir des Nations unies, adopté en septembre 2024 ([14]), ainsi que de renforcer le faible niveau de compétitivité actuel de l'Union. Il est d'avis que des objectifs exhaustifs et des cibles claires et ambitieuses pour la mise en œuvre des ODD offriraient la possibilité d'évaluer, dans le cadre du Semestre européen, si les politiques et les investissements existants sont efficaces et permettent de progresser dans la bonne direction, ou si d'autres réformes et investissements sont nécessaires et pourraient donc être recommandés dans le cadre de cet exercice ([15]). Par conséquent, le CESE estime également qu'il est nécessaire de repenser l'approche actuelle de l'analyse des écarts appliquée au Semestre européen.

4.1.3. La consultation des partenaires sociaux et des organisations de la société civile a pour objectif global de prendre des décisions sur l'orientation de la politique sociale et économique pour les années à venir. Les thèmes abordés dans le cadre du Semestre européen sont, en général, ceux qui présentent le plus d'intérêt pour la société civile organisée. Les parties prenantes nationales peuvent, d'une part, apporter leur expertise et, d'autre part, proposer également des mesures importantes. S'il existe à l'heure actuelle un certain nombre de mécanismes de participation, beaucoup n'autorisent pas un véritable dialogue et, souvent, ne donnent pas suite aux questions soulevées, ce qui est source de frustration. Le CESE réitère son appel à légiférer au niveau européen sur un processus de consultation structuré, prévoyant en la matière des procédures formalisées qui soient plus harmonisées et plus transparentes. Un tel exercice vise à faire en sorte que les partenaires sociaux et les organisations de la société civile soient associés au processus décisionnel d'une manière systématique, plus rapide, substantielle et efficace. Il doit également garantir que les parties prenantes seront consultées sur la manière dont leur contribution a été utilisée et sur les raisons pour lesquelles les décisions ont été prises.

4.1.4. Dans le même temps, la Commission devrait poursuivre son dialogue structurel avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile des États membres. Il conviendrait qu'elle en exige un compte rendu détaillé des consultations qu'ils ont menées avec les parties prenantes. Le CESE demande enfin que le principe de partenariat réformé soit intégré dans le Semestre européen ([16]).

([14]) https://www.un.org/fr/summit-of-the-future/pact-for-the-future.

([15]) A European agenda to navigate uncertain times — How to steer the EU towards wellbeing for all, now and in the future — MERGE (mergeproject.eu).

([16]) «European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period», règlement 2021/1060, avis exploratoire du CESE sur le thème «Mettre davantage l'accent sur les résultats dans la politique de cohésion de l'après-2027 — perspectives, défis, risques et atouts» (JO C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj) et rapport d'évaluation sur l'«Évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)» pour ce qui est du code de conduite et discussions avec les parties prenantes lors de la conférence organisée par le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) le 2 décembre 2024 pour la publication de son document intitulé «Top level decision — Local consequences: The European Semester explained» («Prise de décision au sommet, conséquences sur le plan local: le Semestre européen expliqué»).

4.2. ***Les plans budgétaires et structurels à moyen terme et le nouveau cadre de gouvernance économique de l'UE***

4.2.1. En ce qui concerne le contenu des plans actuels, des doutes subsistent globalement quant à la question de savoir si les mesures proposées sont suffisantes pour relever les défis auxquels sont confrontés les États membres, tels que la double transition, l'innovation et la compétitivité durable, ainsi que les défis géopolitiques et structurels qui se posent en lien avec la sécurité et la défense, l'autonomie stratégique, la démographie, l'énergie, les infrastructures, la protection sociale, la cohésion sociale et les services de soins. Eu égard, par ailleurs, à l'incidence qu'auront les principales conclusions des rapports Letta ([17]) et Draghi sur le programme de travail de la nouvelle Commission, il conviendrait, de l'avis du CESE, qu'il soit possible d'apporter des modifications à une partie du contenu des plans budgétaires et structurels nationaux, pour autant que soient respectés les paramètres macroéconomiques garantissant la viabilité des finances publiques à moyen et à long terme.

4.2.2. Malgré son appel en faveur d'un rôle garanti pour les représentants de la société civile organisée dans la conception et la mise en œuvre des politiques économiques, sociales et de l'emploi à inclure dans les plans budgétaires et structurels à moyen terme ([18]), le CESE a observé que, dans de nombreux États membres, les parties prenantes n'avaient pas eu accès au contenu du plan national avant qu'il ne soit présenté à la Commission ou avant qu'elle-même ne transmette l'évaluation qu'elle en a faite. Or, ces plans fournissent le point d'ancrage stratégique des politiques économiques et budgétaires des États membres, ainsi que des réformes et des investissements prioritaires pour les quatre à sept prochaines années. Les parties prenantes nationales peuvent apporter leur expertise et proposer des mesures appropriées qui reflètent la réalité du terrain. Cette situation est d'autant plus dommageable que l'appropriation nationale des engagements pris dans les plans, qui est l'un des facteurs les plus susceptibles de garantir leur mise en œuvre, ne peut être assurée que si les acteurs politiques et sociaux ont pu participer à leur élaboration au moyen de processus de consultation formels. Cette participation devrait également être garantie en cas d'activation de la clause dérogatoire générale.

4.2.3. Les mêmes parties prenantes et le CESE réitèrent donc l'appel qu'ils ont lancé à la Commission pour qu'elle élabore un règlement de l'UE sur la manière d'associer les partenaires sociaux et les organisations de la société civile au processus du Semestre européen et au cadre de gouvernance économique de l'Union. Ce règlement définirait les principes et caractéristiques fondamentaux du processus de participation qui devraient être respectés dans les procédures des États membres ([19]).

4.3. ***Mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les PRR***

4.3.1. Nombre de parties prenantes émettent des doutes quant à la capacité des pouvoirs publics nationaux d'absorber pleinement ou correctement les fonds de la FRR d'ici au 31 août 2026. Il existe un risque que les fonds correspondants soient utilisés de manière inefficace, au détriment de la qualité et de l'efficacité des projets et des opérations menés avec le soutien de la FRR. Des sommes importantes risquent d'être perdues si les pouvoirs publics n'accélèrent pas la mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les PRR. Bien que des progrès aient été réalisés dans l'absorption des fonds et la mise en œuvre des PRR, il reste urgent d'accélérer ce processus. Les lenteurs s'expliquent notamment par l'insuffisance des capacités administratives au niveau national et local, le manque d'efficacité, les questions en rapport avec la transparence, les problèmes de gouvernance et le manque de planification et de ressources adéquates dans la mise en œuvre des PRR. D'autres raisons expliquant les retards dans la mise en œuvre ont également été recensées, parmi lesquelles un manque d'initiative du secteur privé, des délais irréalistes et une coordination dispersée entre agences gouvernementales, l'incapacité à lever des fonds suffisants pour les petits projets, le manque de ressources et la rigidité des délais, entraînant des retards dus aux procédures bureaucratiques, la préparation inadéquate des réformes, l'absence de consultation des parties prenantes, aboutissant à une préparation insuffisante des réformes, l'absence de calendriers de mise en œuvre des projets, ainsi que les longs temps de préparation des propositions législatives et des procédures de passation de marché.

([17]) Enrico Letta, «Bien plus qu'un marché» (avril 2024).

([18]) 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) nº 1466/97 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 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).

([19]) Avis du CESE sur le thème «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)» (JO C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj), «Recommandations du CESE pour une réforme vigoureuse du semestre européen» (JO C 228 du 29.6.2023, p. 1) et «De nouvelles règles de gouvernance économique parées pour l'avenir» (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

4.3.2. Il est donc essentiel que tous les partenaires économiques et sociaux soient consultés et écoutés, et que soient assurées une pleine information du public et une communication adéquate. Le CESE appelle de ses vœux une amélioration de la coordination, de la planification et de l'allocation des ressources, visant à surmonter les retards, une rationalisation des procédures, passant notamment par une réduction de la documentation inutile, ainsi que l'adoption de solutions numérique s. Le Comité invite également les États membres à donner au personnel administratif un accès à la formation ainsi qu'à assurer un renforcement des capacités afin d'améliorer la gestion des projets et les processus administratifs. Il a en outre insisté ([20]) sur la nécessité de fournir en temps voulu une information de meilleure qualité et cohérente sur l'état d'avancement des PRR.

4.3.3. Le CESE attire l'attention sur la nécessité d'assurer la transparence quant aux bénéficiaires finaux des fonds et a invité la Commission et les gouvernements nationaux à simplifier les procédures, à réduire la bureaucratie et à prendre des mesures de soutien pour que les plans puissent être exécutés efficacement et en temps utile. Il demande qu'une plus grande transparence soit de mise à l'avenir en ce qui concerne les bénéficiaires finaux ([21]). Les États membres ont publié une liste de plus d'une centaine de leurs destinataires principaux et, dans certains d'entre eux, les dix premiers sont issus du secteur public ([22]). Une transparence accrue permettrait de connaître la liste complète des bénéficiaires des fonds des PRR. La Commission devrait modifier la définition des bénéficiaires finaux, qui ne figure pas dans le règlement mais dans les lignes directrices ([23]). Le flux des fonds de la FRR doit être transparent et pouvoir être retracé afin de s'assurer que ces ressources sont utilisées efficacement. Il conviendrait d'harmoniser les informations dans le contexte de la gestion des fonds publics.

4.3.4. Le CESE demande que le prochain rapport annuel sur la FRR contienne une analyse thématique de la participation des partenaires sociaux, des organisations de la société civile, des parlements nationaux et des collectivités locales et régionales ([24]).

4.3.5. Le CESE demande un report de la date limite de dépense des fonds de la FRR s'il apparaît clairement qu'une absence de prolongation entraînerait une perte de ressources ([25]). Il est nécessaire de faire preuve d'une plus grande souplesse dans la manière dont les plans nationaux sont mis en œuvre. Il existe un décalage dans le temps entre la négociation du cadre financier pluriannuel (CFP) et la date d'expiration officielle de la FRR. Idéalement, la fin de la FRR devrait être alignée sur le nouveau CFP, de manière à laisser plus de temps aux États membres pour mener à bien les investissements et les réformes envisagés. Le Comité a par ailleurs observé que, dans plusieurs États membres, la société civile organisée est favorable à ce que l'on applique au CFP l'approche fondée sur les performances utilisée dans le cadre de la FRR; cette approche apporterait une solution acceptable à l'absence de progrès dans la réalisation de nos objectifs communs. Elle devrait toutefois s'accompagner d'une garantie de flexibilité quant à la manière dont elle est mise en œuvre, ainsi que de dispositions contraignantes afin de garantir que les États membres respectent les règles, l'objectif étant d'assurer à la fois son attractivité et sa force exécutoire. En tout état de cause, le Comité recommande d'éviter, pour l'ensemble des programmes, une centralisation inutile et des charges supplémentaires, en préservant tant la méthodologie spécifique qui a fait le succès des principaux programmes de l'UE, tels que ceux de la politique de cohésion, que le principe de partenariat, lequel garantit que les parties prenantes concernées soient dûment associées à la démarche.

4.3.6. Le CESE insiste sur la nécessité de clarifier la définition des jalons et des cibles, de mieux définir les indicateurs et outils d'évaluation, ainsi que de garantir la fiabilité des informations fournies par les États membres ([26]). Il souligne par ailleurs qu'il y a lieu de mettre davantage l'accent sur la conception de projets transfrontières.

4.3.7. Enfin, le CESE souligne que la FRR se doit d'être une réussite. La société civile organisée met en évidence plusieurs enseignements qui en sont tirés et pourraient être appliqués à d'autres instruments financiers de l'UE. Ils concernent divers sujets, tels que la bureaucratie et la rationalisation des procédures, la participation des partenaires sociaux et organisations de la société civile des États membres, la flexibilité qui est ménagée concernant la mise en œuvre de l'instrument, la nécessité d'une meilleure coordination, ainsi que la planification et le suivi d'un tel instrument.

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

([21]) Cour des comptes — Décharge 2023 concernant la Commission: audition des commissaires Valdis Dombrovskis et Paolo Gentiloni sur la FRR (commission du contrôle budgétaire — Parlement européen — 12 novembre 2024)[1] Parlement européen — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds» («Les cent bénéficiaires les plus importants de la facilité pour la reprise et la résilience»).

([22]) Parlement européen — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds» «Les cent bénéficiaires les plus importants de la facilité pour la reprise et la résilience»).

([23]) Cour des comptes — Rapport spécial 13/2024 (septembre 2024): «**Recommandation nº 1 — Veiller à une application uniforme de la définition de «bénéficiaire final»** [...] La Commission devrait veiller à ce que les États membres aient la même compréhension de la notion de «bénéficiaire final» et l'appliquent de manière uniforme. [...].

([24]) Conformément à l'avis ECON-VII/037 du Comité européen des régions sur le thème «Examen à mi-parcours du plan de relance européen post-COVID (facilité pour la reprise et la résilience)» (adopté en octobre 2024) (JO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([25]) Conformément à l'avis ECON-VII/037 du Comité européen des régions sur le thème «Examen à mi-parcours du plan de relance européen post-COVID (facilité pour la reprise et la résilience)» (adopté en octobre 2024) (JO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([26]) Cour des comptes — Décharge 2023 concernant la Commission: audition des commissaires Valdis Dombrovskis et Paolo Gentiloni sur la FRR (commission du contrôle budgétaire — Parlement européen — 12 novembre 2024)[1] Parlement européen — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds» («Les cent bénéficiaires les plus importants de la facilité pour la reprise et la résilience»).

4.4. ***Investissements nécessaires pour relever les défis actuels et futurs***

4.4.1. Le CESE souscrit à l'analyse et aux conclusions du rapport Draghi ([27]) sur la manière dont l'UE devrait relever les multiples défis actuels ([28]), en mettant un terme au grave déficit d'investissement dont a pâti l'économie européenne ces dernières décennies et en stimulant la compétitivité durable. Toutefois, cet objectif est d'autant plus difficile à atteindre que de nombreux États membres doivent réduire leurs déficits publics et leurs niveaux d'endettement au moyen des plans budgétaires et structurels nationaux définis dans le nouveau cadre de gouvernance macroéconomique de l'UE. Pour rendre ces objectifs et politiques compatibles et leur assurer un financement adéquat, il est indispensable de suivre une double démarche. D'une part, nous devons mieux coordonner les investissements nationaux et les renforcer par des orientations stratégiques européennes. Il faut pour cela renforcer le Semestre européen et améliorer son fonctionnement. D'autre part, nous devons stimuler la capacité de financement de l'UE, en procédant à des restructurations et des augmentations substantielles dans le prochain cadre financier pluriannuel et en envisageant dans le même temps la création d'un Fonds pour les investissements stratégiques, qui donnerait la priorité au financement des biens communs européens et des investissements nationaux reflétant les grandes priorités politiques européennes. Nous devrions également accroître la capacité de financement de la BEI au moyen d'une nouvelle version améliorée des programmes spécifiques d'InvestEU, tels que l'initiative InvestAI et le Fonds européen pour la compétitivité qui a été annoncé.

4.4.2. La contradiction entre la nécessité de gérer de front une forte augmentation des investissements et une indispensable réduction des niveaux d'endettement, sans nuire aux politiques de cohésion sociale, impose également d'agir sur les recettes fiscales. Le CESE est d'avis que la politique économique européenne devrait inclure des lignes directrices visant à promouvoir une fiscalité adéquate, équitable et mieux coordonnée au niveau de l'UE, qui soit au service d'une croissance économique qui pourrait se traduire à son tour par une augmentation durable des recettes publiques. En outre, il conviendrait d'adapter ces lignes directrices en matière fiscale à chaque État membre, en tenant compte de la structure et du système fiscal de leur économie, ainsi qu'en promouvant une répartition équitable des revenus et de la richesse.

4.4.3. Le rapport Draghi a souligné que l'épargne au sein de l'UE, qui est 50 % supérieure à celle des États-Unis, n'est pas suffisamment orientée vers les investissements. Les actions nécessaires à l'achèvement de l'union des marchés des capitaux, qui passe par la levée des obstacles sur lesquels il bute depuis tant d'années, ne peuvent plus être reportées. Dans le même temps, l'Union doit revoir et adapter toutes les politiques qui encouragent et promeuvent l'utilisation des capitaux pour les objectifs prioritaires qu'elle a définis en matière d'investissement.

4.4.4. La coordination des réformes et investissements nationaux constituera également un élément essentiel de la nouvelle boussole pour la compétitivité de l'UE. La Commission a annoncé la création d'un nouvel outil de coordination de la compétitivité, qui sera appliqué en parallèle aux mesures prises par les États membres pour répondre aux priorités communes en matière de compétitivité. Elle relève que l'approche consistant à combiner réformes et investissements afin de mettre en œuvre les priorités de l'UE au niveau national, introduite dans le cadre du Semestre européen et de l'instrument NextGenerationEU, sera complétée par des actions coordonnées à l'échelle transfrontière et à celle de l'ensemble de l'UE au moyen d'un outil de coordination de la compétitivité. Cet outil visera à aligner les politiques et les investissements industriels et de recherche au niveau de l'UE et à celui des États membres et fonctionnera en liaison avec un Semestre européen rationalisé axé sur les réformes et les investissements en faveur de la compétitivité au niveau national. En outre, dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel, la mise en œuvre de l'outil de coordination de la compétitivité sera étayée par un nouveau Fonds pour la compétitivité. Le CESE demande d'apporter davantage de précisions sur la manière dont ces outils s'articulent avec le Semestre européen, afin d'éviter d'alourdir encore, de manière inutile, le poids des formalités administratives.

Bruxelles, le 30 avril 2025.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

([27]) Compétitivité de l'UE: perspectives d'avenir — Commission européenne.

([28]) Ces enjeux consistent à accroître à la fois la productivité et la compétitivité économiques, à relever les grands défis géopolitiques, à appliquer le concept d'autonomie stratégique ouverte à des domaines tels que la sécurité et la défense ou les politiques industrielle et commerciale, à progresser dans la réalisation des objectifs liés aux transitions écologique et numérique, ainsi qu'à renforcer la cohésion sociale et la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.