

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013»

[COM(2015) 701 final — 2015/0263 (COD)]

(2016/C 177/08)

Rapporteur: M. Ioannis VARDAKASTANIS

Le 2 décembre 2015, le Parlement européen et, le 20 janvier 2016, le Conseil ont décidé, conformément aux articles 175 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013»

[COM(2015) 701 final — 2015/0263 (COD)].

La section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 mars 2016.

Lors de sa 515^e session plénière des 16 et 17 mars 2016 (séance du 16 mars 2016), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite de l'initiative visant à renforcer, au moyen d'un mécanisme de financement spécifique comme le Programme d'appui à la réforme structurelle (PARS), la capacité de l'Union européenne (UE) de soutenir les réformes structurelles au niveau national.

1.2. Le CESE déplore cependant que le budget total alloué à ce fonds soit très en-deçà de ce que requièrent les réformes de la politique macroéconomique au sein de l'Union européenne; il regrette en outre que le PARS soit financé sur des ressources existantes des Fonds ESI (Fonds structurels et d'investissement européens) et appelle à trouver un équilibre entre les besoins financiers en matière d'assistance technique au titre des Fonds ESI et ceux liés à l'appui technique prévu par le PARS. Le CESE plaide en faveur de la mise en place, dans le cadre des futures réformes du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, d'un PARS qui soit autonome.

1.3. Afin de garantir la réussite du PARS, le CESE recommande vivement de veiller à ce que les conditions suivantes soient respectées:

- les contributions des États membres aux réformes structurelles effectuées au titre du PARS doivent être considérées comme relevant de la «clause des réformes structurelles» du pacte de stabilité et de croissance,
- le PARS reste facultatif pour les États membres et ne comporte pas de procédures obligatoires ou stigmatisantes,
- des points de contact centraux sont désignés de manière à faire jouer les complémentarités entre les programmes et les Fonds et à assurer un meilleur usage de ces derniers pour éviter les chevauchements.

1.4. Le CESE demande instamment que les partenaires sociaux et la société civile soient associés au PARS. À cette fin, il convient de veiller à ce que:

- le processus de définition et de lancement du mécanisme d'appui prévoit une consultation élargie des partenaires sociaux et de la société civile selon les modalités prévues par les réglementations nationales,

- des dispositions plus strictes, exigeant la participation des partenaires sociaux et de la société civile à la conception et au suivi des programmes de réforme à tous les échelons — national, régional et local — soient prévues,
- les actions éligibles incluent le renforcement des capacités des acteurs sociaux et de la société civile engagés dans les programmes de réforme.

1.5. Le CESE souligne que, sur la base de la division des pouvoirs et des compétences en vigueur dans chaque État membre ainsi que des recommandations spécifiques par pays souvent adressées aux autorités locales et régionales, le programme doit être accessible à ces dernières, lesquelles doivent être impliquées directement dans la conception du projet de réforme structurelle en question.

1.6. Le CESE regrette que la liste des indicateurs semble insuffisante, ce qui requiert à la fois une mise à jour et l'incorporation des indicateurs existants issus des Fonds ESI.

1.7. Le CESE souligne que les États membres peuvent étendre les «Objectifs spécifiques et champ d'action du programme» à d'autres domaines d'action politique, tels que la lutte contre la pauvreté, les droits de l'homme, les politiques des transports, les TIC et la mise en œuvre des objectifs de développement durable.

1.8. Le CESE estime que le PARS pourrait utiliser les mécanismes de contrôle qui existent déjà pour les Fonds ESI, afin de garantir une meilleure qualité du suivi et de l'évaluation, une coordination accrue avec les Fonds ESI et le meilleur rapport qualité-coût à partir des mécanismes de contrôle déjà en œuvre.

1.9. À cet effet, le CESE soutient les amendements aux règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013 proposés par la Commission européenne, pour autant qu'ils comportent une disposition garantissant que les fonds transférés au nouveau programme soient conformes aux exigences en matière de participation des partenaires sociaux et de la société civile et soumis au même mécanisme de suivi que dans le règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds ESI.

1.10. Le CESE est d'avis que, bien qu'utiles, de telles mesures d'appui mineures ne peuvent qu'être palliatives. Pour résoudre les problèmes engendrés par la crise actuelle, la Commission et les gouvernements nationaux devraient revoir la politique économique en vigueur dans la zone euro depuis le début de la crise. C'est la seule manière de faciliter les réformes structurelles, de prévenir les dégâts causés à ce jour et d'éviter que les Européens ne se retournent «contre» l'Union européenne.

2. Observations d'ordre général

2.1. Le CESE estime que l'Union européenne pourrait apporter une valeur ajoutée aux réformes politiques menées à l'échelon national et se félicite par conséquent de l'initiative à l'examen, qui renforcera la capacité de l'Union européenne à soutenir les réformes politiques liées à la mise en œuvre du processus de gouvernance économique (et en particulier des recommandations par pays), des programmes d'ajustement économique et des réformes entreprises de leur propre chef par les États membres, ainsi que le prévoit l'article 3 de la proposition à l'examen.

2.2. Le CESE estime que les programmes d'appui en faveur de la Grèce («Task force pour la Grèce») et de Chypre («Groupe d'appui pour Chypre») se sont avérés profitables à ces États, et qu'ouvrir à tous les États membres la possibilité de solliciter un tel mécanisme d'appui permettra de renforcer la capacité d'ensemble à mener des réformes institutionnelles, structurelles et administratives.

2.3. Toutefois, le CESE regrette que, par le passé, la capacité de l'Union européenne à soutenir l'assistance technique à la réforme des politiques ait été réduite. Il en a résulté une incapacité de l'Union européenne à réagir suffisamment rapidement aux situations nécessitant une réforme des politiques en temps de crise, avec pour conséquence l'entrée en action et la prise de direction des opérations par d'autres organisations internationales.

2.4. Le CESE déplore également que le programme, tel qu'il est proposé actuellement, tire son financement des Fonds existants de l'Union européenne, au lieu de constituer un programme autonome qui n'obérerait pas d'autres Fonds consacrés aux réformes structurelles. Par ailleurs, le CESE considère que l'initiative PARS n'est, en l'état, pas en mesure de répondre à la demande d'assistance technique émanant des États membres en raison des contraintes financières qui sont les siennes.

2.5. Le CESE souligne que ce programme d'assistance technique ne peut et ne devrait pas être surestimé mais qu'il devrait plutôt être considéré comme un moyen d'aider les États membres à atteindre l'équilibre macroéconomique dans le cadre du processus du semestre européen. Le financement est insuffisant pour créer une véritable dynamique face aux défis macroéconomiques auxquels sont confrontés les États membres œuvrant en faveur de la convergence.

2.6. Le CESE insiste également sur le fait que les contributions des États membres aux réformes structurelles effectuées au titre du PARS devraient être considérées comme relevant de la «clause des réformes structurelles» du pacte de stabilité et de croissance, en tant que moyen de parvenir à la croissance, de lutter contre la pauvreté et le chômage et de promouvoir la prospérité.

2.7. Le CESE estime qu'il est important de changer d'attitude à l'égard des réformes structurelles afin d'éviter toute stigmatisation ou sanction et de veiller à ce qu'elles ne créent pas de pièges bureaucratiques. La nouvelle approche devrait encourager les réformes et favoriser la compréhension entre les pays. Le CESE constate dès lors avec satisfaction l'approche positive du programme et met en exergue le caractère volontaire du mécanisme, grâce auquel le programme ne sera pas utilisé ni perçu comme un instrument de surveillance ou destiné à dédouaner les autorités nationales des responsabilités qui leur incombent dans leurs programmes de réforme. Il souligne toutefois l'importance d'exiger des pays qu'ils réfèrent les soutiens et les succès du programme au moyen de procédures de rapport fiables, démocratiques et responsables.

2.8. Le CESE se félicite que le lancement du PARS se fasse sur demande d'un État membre; il fait néanmoins valoir la nécessité de prévoir dans le cadre du processus de définition et de lancement dudit mécanisme d'appui une consultation élargie des partenaires sociaux et de la société civile selon les modalités prévues par les réglementations nationales.

2.9. Le CESE souligne que, sur la base de la division des pouvoirs et des compétences en vigueur dans chaque État membre ainsi que des recommandations spécifiques par pays souvent adressées aux autorités locales et régionales, le programme doit être accessible à ces dernières. Le CESE exige par ailleurs de la part de la Commission qu'elle vérifie que, lorsque les demandes d'assistance technique introduites par les autorités nationales portent sur les domaines de compétence des autorités régionales ou locales, ces dernières aient été impliquées directement dans la conception du projet de réforme structurelle en question et l'aient validé.

2.10. Le CESE se félicite également de l'approche volontariste du PARS, qui se manifeste par l'extension du champ d'application dudit appui à l'ensemble des États membres, quelle que soit leur situation économique, et fait valoir qu'il convient de considérer ce programme comme un mécanisme d'appui structurel à long terme et non pas comme une simple réponse à des péripéties économiques ou financières ponctuelles.

2.11. Le CESE insiste sur la nécessité de continuer à conférer à la liste dressée à l'article 5 «Objectifs spécifiques et champ d'action du programme» un caractère non limitatif, afin de préserver la souplesse nécessaire pour affronter des réformes politiques. Le CESE estime que le projet de liste à l'examen est relativement complet, mais il propose de l'élargir à d'autres domaines d'action politique, tels que la lutte contre la pauvreté, la promotion des droits de l'homme, les politiques des transports, les TIC et la mise en œuvre des objectifs de développement durable par les États membres.

2.12. Le CESE est fermement convaincu que l'élaboration des politiques de l'Union européenne doit avoir lieu avec la participation active du grand public, car un «partenariat qui intègre tous les partenaires tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes, dans la préparation, l'exécution et l'évaluation ex post des projets entrepris dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne contribue directement à la réussite» des Fonds ESI. Par conséquent, le CESE estime que ce nouveau PARS devrait prévoir des dispositions plus strictes en matière d'association des partenaires sociaux et de la société civile dans la conception des programmes de réforme à tous les échelons, national, régional et local. Cette mesure contribuera à combler le fossé entre les décideurs politiques et les citoyens.

2.13. Le CESE estime que le PARS pourrait utiliser les mécanismes de contrôle qui existent déjà pour les Fonds ESI, ce qui permettrait d'assurer une meilleure qualité du suivi et de l'évaluation, une coordination accrue avec les Fonds ESI et le meilleur rapport qualité-coût à partir des mécanismes de contrôle déjà en œuvre.

2.14. Le CESE estime qu'il convient d'appliquer le PARS en vertu des dispositions du règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds ESI (sauf en ses articles 25, 58 et 91), lequel fournit une structure d'appui plus développée que la proposition de programme à l'examen.

2.15. Le CESE recommande que les actions éligibles prévues à l'article 6 incluent le renforcement des capacités des acteurs sociaux et de la société civile engagés dans les programmes de réforme.

2.16. Le CESE tient à garantir que les nouvelles enveloppes budgétaires, financées par les Fonds ESI, établissent un équilibre entre les besoins financiers en matière d'assistance technique au titre des Fonds ESI et ceux liés à l'appui technique prévu par le PARS, de manière à permettre à chacun de ces deux Fonds de disposer d'une capacité adéquate d'assistance technique.

2.17. Le CESE reconnaît l'importance de l'approche transversale qu'adopte le PARS afin de soutenir les réformes, mais il appelle les autorités de l'Union européenne et des États membres à éviter les chevauchements avec les programmes sectoriels. Aussi, le CESE estime qu'il est nécessaire de désigner des points de contact centraux de manière à permettre de faire jouer les complémentarités entre les programmes et les Fonds et de mieux utiliser ces derniers pour éviter les chevauchements. Il convient d'étoffer l'article 13 de manière à intégrer davantage d'éléments au mécanisme de coordination.

2.18. Le CESE souhaite être davantage informé à l'avenir des mécanismes de coordination qui seront mis en place pour ce Fonds.

2.19. Le CESE regrette que la liste des indicateurs semble insuffisante et fait valoir combien il importe de disposer d'indicateurs appropriés afin de suivre et d'évaluer le programme à l'examen; il fait néanmoins observer que les Fonds ESI recèlent une longue liste d'indicateurs susceptibles de compléter ceux proposés par le PARS. Il est nécessaire de mettre à jour les indicateurs européens de mesure de l'impact des réformes afin de déterminer leur degré de réussite, en établissant un lien entre elles et un contexte de progrès économique et social. Les indicateurs devraient également pouvoir établir si l'impact se cantonne au niveau national ou s'il apporte une réelle valeur ajoutée à l'échelon européen.

2.20. Le CESE se félicite de la disposition prévoyant que le taux de cofinancement puisse atteindre 100 % des coûts éligibles, sachant que cette possibilité permettra aux États membres d'accéder plus facilement à ce programme.

2.21. Le CESE estime que le programme d'appui aux réformes structurelles constitue un premier jalon qu'il est nécessaire de consolider et de renforcer à l'occasion de futures réformes du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne en vue de créer un programme autonome sans qu'il ne soit nécessaire de remettre en cause les enveloppes budgétaires des autres Fonds de soutien existants de l'Union.

2.22. À cet effet, le CESE approuve la teneur des modifications que la Commission européenne se propose d'apporter aux règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013 et invite vivement celle-ci à tenir compte des conclusions et recommandations du présent avis.

2.23. Le CESE propose néanmoins que les règlements modifiés prévoient que les fonds transférés vers les nouveaux programmes soient conformes aux exigences de participation et soumis au même mécanisme de contrôle que les Fonds ESI. Il convient que cela se reflète également dans la proposition de règlement PARS, et que le texte actuel amendé comprenne des dispositions spécifiques et des références au système de suivi du règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds ESI.

Bruxelles, le 16 mars 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS
