

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement 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 — Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable

(supplément d'avis)

[COM(2019) 650 final]

(2021/C 10/16)

Rapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Décision du bureau	28.5.2020
Base juridique	Article 32, paragraphe 1, du règlement intérieur et article 29, point a), des modalités d'application du règlement intérieur
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	8.9.2020
Adoption en session plénière	29.10.2020
Session plénière n°	555
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	250/0/6

Préambule

Le présent avis fait partie d'un ensemble de deux avis de suivi: l'un portant sur la stratégie annuelle pour une croissance durable [COM (2019) 650 final] et le second consacré à la recommandation concernant la politique économique de la zone euro [COM(2019) 652 final]. L'objectif est de mettre à jour et de développer les propositions précédentes du CESE ⁽¹⁾, compte tenu des évolutions récentes, des conséquences de la COVID-19, de la relance après la pandémie, ainsi que des différents rapports et recommandations publiés dans le cadre du semestre européen en cours. Cet ensemble d'avis constitue la contribution globale de la société civile de l'Union européenne à la politique économique, sociale et environnementale pour le prochain cycle du semestre européen, qui doit être lancé en novembre 2020. Le CESE invite la Commission européenne et le Conseil à prendre cette contribution en considération dans le cadre du prochain «paquet d'automne» du semestre européen et du processus décisionnel interinstitutionnel qui en découle.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE juge positif que la stratégie annuelle pour une croissance durable marque une avancée majeure vers l'adoption d'un modèle économique plus social, plus inclusif et plus durable, intégrant la réalisation des objectifs de développement durable et, en particulier, l'engagement à transformer l'actuel modèle de croissance en un modèle de croissance «verte». Cet engagement reste particulièrement pertinent à la lumière des conséquences économiques et sociales de la COVID-19, et doit être manifesté dans le cadre du prochain «paquet d'automne» du semestre européen, dans lequel la Commission européenne présentera les priorités économiques et sociales de l'Union.

1.2. Afin de répondre efficacement aux problèmes provoqués par la COVID-19, le CESE estime qu'il est nécessaire de réaliser des analyses de l'impact tant économique que social de la pandémie. Ces analyses permettront aux États membres de saisir pleinement la manière dont les retombées de la COVID-19 ont frappé les économies et la circulation des personnes, des marchandises et des services dans l'ensemble de l'Union européenne. En outre, les gouvernements doivent agir rapidement et résolument pour surmonter la crise de la COVID-19 et ses conséquences, ce qu'ils ne pourront faire sans une vision claire de celles-ci.

1.3. Les gouvernements doivent réagir en adoptant des politiques macroéconomiques favorables contribuant à rétablir la confiance et à soutenir la reprise de la demande. Cependant, pour ce faire, le CESE recommande une révision des règles du pacte de stabilité et de croissance, afin de soutenir la relance économique et de donner aux gouvernements une marge de manœuvre suffisante ainsi que les capacités nécessaires pour réaliser des investissements d'infrastructure, dont le besoin se fait cruellement sentir, en particulier compte tenu du changement climatique. Une souplesse des règles en matière d'aides

⁽¹⁾ JO C 120 du 14.4.2020, p. 1 et JO C 120 du 14.4.2020, p. 7.

d'État est également jugée nécessaire pour soutenir les entreprises de toutes tailles dans la transition vers une économie numérique et écologique. L'accès au financement, en particulier pour les PME, est également essentiel, de même que la révision de la stratégie axée sur les PME.

1.4. La même logique vaut pour le domaine social, dans lequel les pouvoirs publics doivent prendre des mesures de santé publique efficaces et dotées de ressources suffisantes pour éviter de nouvelles contagions et, tout aussi important, mettre en œuvre des politiques bien ciblées visant à soutenir les systèmes de sécurité sociale et à protéger les revenus des groupes sociaux vulnérables qui ont le plus souffert des baisses de revenus provoquées par la récession économique. Il conviendrait également d'encourager l'affiliation aux organisations syndicales, en vue de réaliser les objectifs du socle européen des droits sociaux, si nécessaire en ces temps de crise.

1.5. Du fait de la COVID-19, une imposition équitable revêt d'autant plus d'importance, les gouvernements étant confrontés à d'énormes pressions financières pour soutenir les mesures d'urgence. Toutefois, le CESE estime également que la récession économique provoquée par la COVID-19 a révélé les fragilités et les lacunes inhérentes à l'union monétaire de l'Europe. L'Union européenne réfléchit depuis longtemps à une union budgétaire, et le paquet de 750 milliards d'EUR pour la reprise et la résilience, malgré ses imperfections, prouve qu'elle progresse à grands pas vers l'intégration. Il reste à déterminer si ces mesures rapprocheront les États membres de l'union budgétaire, mais il ne fait aucun doute qu'il est nécessaire de repenser les politiques fiscales au sein de l'Union européenne, ne serait-ce que pour soutenir l'investissement public dans les infrastructures, l'éducation, les soins de santé et la protection sociale.

1.6. Le CESE souligne l'importance du rôle des dirigeants politiques en ces temps de crise. Les négociations qui ont mené au plan de relance et de résilience ont révélé des fractures au sein de l'Union européenne, qui n'augurent rien de bon au vu du remaniement institutionnel et constitutionnel qu'il convient de réaliser pour que l'Union européenne tienne fermement debout, si elle souhaite rester aussi pertinente et cohérente que jamais en Europe et dans le monde.

1.7. Le CESE accueille favorablement le plan «Next Generation EU», qu'il juge opportun. Toutefois, aussi bien les États membres que la Commission devront consentir des efforts considérables pour mettre simultanément en œuvre ce plan et le budget général ordinaire de l'Union pour 2021-2027. Des questions subsistent sur les écarts de capacité au sein de l'Union européenne, il pourrait donc être nécessaire que la Commission soutienne davantage le renforcement des capacités ainsi que le processus de recensement de projets. En ce qui concerne le cadre financier pluriannuel 2021-2027, le Comité regrette que la proposition initiale de la Commission ait été revue à la baisse par le Conseil. Elle avait déjà été jugée insatisfaisante par le Parlement européen, ainsi que par le CESE dans son avis sur le «Cadre financier pluriannuel après 2020»⁽²⁾.

1.8. Par ailleurs, il est essentiel d'agir rapidement; tout retard injustifié dans l'approbation et la mise en œuvre du plan convenu risque de lourdement compromettre la reprise économique de l'Union et la réalisation des objectifs de la stratégie de croissance, et de menacer les moyens de subsistance et le bien-être de milliers de travailleurs et de petits entrepreneurs dans toute l'Union.

1.9. De l'avis du CESE, la stratégie annuelle pour une croissance durable est l'occasion pour l'Union européenne de s'orienter vers un modèle économique qui donne un poids égal aux objectifs économiques et aux objectifs sociaux et d'inclusion. Les enjeux soulevés par les objectifs de la stratégie ne devraient pas être abandonnés en raison des difficultés économiques provoquées par la pandémie. En fait, la crise de la COVID-19 a montré que la dimension sociale a tout autant d'importance dans nos vies que la dimension économique.

1.10. Le CESE soutient les efforts déployés pour améliorer la productivité dans l'ensemble de l'Union, mais cet objectif ne devrait pas être poursuivi au détriment de la durabilité économique ou des conditions de travail. La prospérité économique est cruciale, et elle peut être atteinte si la croissance apporte une valeur ajoutée à l'économie et à la société et fait une réelle différence dans la vie des citoyens, tout en renforçant la résilience aux futurs chocs exogènes et en contribuant à la convergence entre les pays et les régions.

2. La stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable et la COVID-19

2.1. Le 17 décembre 2019, la Commission européenne a adopté le paquet d'automne, qui comprend la stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable et le rapport conjoint sur l'emploi. La stratégie met principalement l'accent sur le fait que la croissance économique n'est pas une fin en soi et que l'économie doit être au service des citoyens et de la planète. Cette transition vers un nouveau modèle de croissance s'inscrit dans la logique du pacte vert pour l'Europe, et donc d'une économie qui respecte les limites de nos ressources naturelles. Ce nouveau modèle de croissance économique correspond également aux objectifs définis dans le rapport conjoint sur l'emploi, selon lesquels la création d'emplois se traduit avant tout par une prospérité durable dans l'Union européenne.

⁽²⁾ JO C 440 du 6.12.2018, p. 106.

2.2. Le pacte vert pour l'Europe peut être présenté comme le «nouveau modèle de croissance durable» de l'Union, qui doit contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable. En témoigne la réorientation qu'expriment en partie les quatre grandes priorités de la nouvelle stratégie annuelle pour une croissance durable, à savoir: a) la durabilité environnementale; b) la croissance de la productivité; c) l'équité; et d) la stabilité macroéconomique. Ces priorités succèdent au «triangle vertueux» de la stratégie précédente, qui reposait sur l'investissement, la viabilité budgétaire et les réformes structurelles.

2.3. Dans l'ensemble, la stratégie annuelle pour une croissance durable marque une avancée majeure vers l'adoption d'une rhétorique axée sur un modèle économique plus social, plus inclusif et plus durable, intégrant la réalisation des objectifs de développement durable et, en particulier, l'engagement à transformer l'actuel modèle de croissance en un modèle fondé sur une croissance verte. Le CESE s'en félicite. La stratégie précise également qu'elle fait référence à la durabilité dans tous les sens du terme, et pas seulement dans sa dimension environnementale. La Commission européenne donne en effet le même poids à l'environnement, à la productivité, à l'équité et à la stabilité.

2.4. La Commission estime également que le nouveau programme économique exigera une période de transition qui soit «équitable et inclusive et donne la priorité aux personnes», et que «les coûts ne doivent pas être supportés par les plus vulnérables», reconnaissant que «le changement climatique [et] les politiques d'accompagnement [...] ont des répercussions importantes sur la répartition». Cette période de transition impliquera inévitablement des arbitrages majeurs, notamment concernant l'augmentation des coûts des transports et les pertes d'emploi potentielles. Le CESE estime que ces arbitrages supposeront des analyses de l'impact social et des réponses adaptées du point de vue des politiques sociales et budgétaires dans l'ensemble de l'Union. Ces analyses revêtent aujourd'hui une nouvelle dimension compte tenu des conséquences économiques, sociales et, dans une moindre mesure, climatiques de la COVID-19.

2.5. L'impact économique de la pandémie a essentiellement pris trois dimensions: la COVID-19 a eu des répercussions directes sur la production, perturbé la chaîne d'approvisionnement et les marchés, et eu des conséquences financières sur les entreprises et les marchés financiers. À ce stade, il n'est toutefois pas possible d'évaluer l'ampleur de ses conséquences sur les économies européennes, qui dépendra largement de la survenue éventuelle d'une deuxième vague en Europe dans la suite de l'année. Quoi qu'il en soit, il est tout à fait évident que la COVID-19 a durement frappé les économies. Le rythme de la reprise qui suivra reste incertain, et les conditions volatiles ainsi que les retombées de la crise sur les marchés ont entraîné une contraction économique dans l'ensemble de l'Union. Alors qu'il était prévu que le PIB global de l'EU-27 augmente de 1,2 % en 2020, il devrait maintenant se contracter de 7,4 % en raison de la COVID-19. À titre de comparaison, la crise financière de 2009 avait entraîné une contraction de 4,5 % pour l'EU-28. La crise actuelle a plongé l'Union dans la récession la plus grave de son histoire, les taux de chômage devant s'élever à 9 %, contre 6,7 % en 2019.

2.6. La COVID-19 a également affecté les systèmes de sécurité sociale: les systèmes de santé, d'assurance chômage et de retraite, entre autres, sont mis en difficulté par les conséquences de la pandémie et la pression financière induite en particulier par les fonds d'urgence et le report du paiement des impôts. À mesure que les citoyens et les familles voient leurs revenus diminuer ou disparaître, le nombre de personnes vivant dans une pauvreté relative dans l'Union européenne devrait augmenter. Il est dès lors tout aussi important d'évaluer l'impact social de la COVID-19 que d'analyser ses conséquences sur les économies.

2.7. Par ailleurs, les conséquences sociales de la pandémie nécessiteront de repenser l'accent mis par la stratégie annuelle pour une croissance durable sur la dimension sociale de l'Union européenne. Les droits sociaux sont expressément visés dans le cadre de l'objectif «Équité» de la stratégie, notamment dans l'affirmation selon laquelle «pour améliorer ses performances économiques et sociales, l'Union doit respecter pleinement les principes du socle européen des droits sociaux». L'expérience de la COVID-19 a mis en évidence le rôle essentiel que pourrait jouer le régime européen de réassurance des prestations de chômage, tel que présenté dans la stratégie, et l'aide dont pourraient bénéficier les travailleurs en cas de choc économique exogène. Toutefois, la COVID-19 est susceptible d'accroître les inégalités existantes sur le marché du travail de l'Union européenne, et ses répercussions négatives semblent être plus prononcées pour les travailleurs moins éduqués et occupant des emplois faiblement rémunérés, ainsi que pour les jeunes travailleurs et les femmes⁽³⁾. Dans sa forme actuelle, la stratégie de croissance ne permet pas d'atteindre un véritable équilibre entre les dimensions sociale et économique au sein de l'Union. Il convient donc de mettre davantage l'accent sur le soutien aux adultes peu qualifiés, sur le déficit de compétences numériques et sur le perfectionnement et la reconversion professionnels, en particulier à la lumière des retombées de la COVID-19.

2.8. En outre, dans un scénario de relance, le CESE est d'avis que le pacte vert doit également être un pacte économique et social: il s'agit, d'une part, d'inciter les entreprises et les consommateurs à privilégier des produits durables, et d'autre part, d'améliorer la qualité de vie des citoyens européens en prévenant les «dommages» causés par le changement climatique et la transition correspondante, au moyen du mécanisme pour une transition juste que le pacte vert propose d'instaurer. Dans ce contexte, il est jugé nécessaire de faire l'interprétation la plus souple possible des règles en matière d'aides d'État, pour

(³) Fana, M., Tolan, S., Torrejón, S., Urzi Brancati, C., et Fernández-Macías, E., *The COVID-19 confinement measures and EU labour markets* (Les mesures de confinement liées à la COVID-19 et les marchés du travail de l'UE), Centre commun de recherche, rapport n° JRC120578, 2020.

permettre d'encourager les investissements et les participations publiques directes dans les entreprises afin de régénérer l'activité économique et d'optimiser la création d'emplois de qualité dans les régions concernées par l'exigence de transition. En effectuant cette transition, il conviendrait de s'attacher activement à réduire les inégalités et à lutter contre la pauvreté, dans le cadre d'une stratégie intégrée de croissance économique sociale et durable.

2.9. Une productivité et une croissance économique durables et socialement bénéfiques, ainsi que des changements structurels adaptatifs, sont également essentiels pour soutenir une protection sociale adéquate, notamment des retraites adaptées, des revenus décents, et des emplois et des services de qualité, en particulier dans les domaines de la santé et du logement.

2.10. La stratégie fait référence à une «imposition équitable», et il ne fait aucun doute que la fraude fiscale, l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et le nivellement par le bas, parfois acharné, ont limité la capacité des autorités budgétaires à percevoir les impôts nécessaires pour répondre aux besoins de l'économie et de la population. Elle confirme par ailleurs que le financement de l'État-providence repose sur l'imposition, et qu'«il convient d'optimiser les systèmes fiscaux et de protection sociale nationaux afin de renforcer les incitations à la participation au marché du travail, d'accroître l'équité [...] et de garantir la viabilité [...] et l'adéquation des systèmes de protection sociale». Compte tenu, à nouveau, de la COVID-19, une imposition équitable est d'autant plus pertinente, non seulement pour soutenir les mesures d'urgence, mais aussi pour financer les plans de relance nationaux et européens à moyen et à long terme, notamment par des investissements publics dans les infrastructures, l'éducation, les soins de santé et la protection sociale.

2.11. La politique macroéconomique reste fondamentale pour parvenir à une croissance économique durable, mais il a été reconnu, lors du lancement de la stratégie de croissance à la fin de l'année dernière, que les perspectives de croissance étaient inquiétantes. La situation s'est ensuite aggravée en raison de la COVID-19, ce qui souligne une fois de plus l'importance des recettes et des dépenses publiques, déterminées par la politique budgétaire, qui est tout aussi pertinente que la politique monétaire. Un retour à l'austérité n'est pas une option, compte tenu des effets à long terme qui ont suivi la crise financière. Il semble actuellement tout à fait impossible pour la plupart des États membres, sinon tous, de parvenir à un budget équilibré, du moins à court ou à moyen terme. L'objectif de stabilité macroéconomique est néanmoins essentiel à la relance économique, mais il ne pourra être atteint que si le pacte de stabilité et de croissance est révisé au-delà de la récente activation temporaire de la clause dérogatoire générale dans le contexte de la COVID-19. Par ailleurs, il est jugé nécessaire de réviser les règles en matière d'aides d'État, afin de soutenir, entre autres, l'investissement écologique.

2.12. Le processus du semestre européen, dont la durabilité compétitive est l'élément essentiel, gagnera encore en importance en tant que témoin et indicateur sensible des actions politiques et des mesures de réforme nécessaires. Toutefois, en raison de la COVID-19 et de l'accent mis sur la relance économique, l'objectif consistant à assurer la croissance macroéconomique ne peut être réalisé sans cohésion sociale et sans durabilité, d'où l'intérêt de fournir une base juridique plus solide pour que les organisations de la société civile puissent participer au Semestre en tant que partenaires égaux. Le CESE souligne également à quel point la période post-COVID-19 sera cruciale pour l'Union européenne. La pertinence de l'Union pour les européens repose entièrement sur l'efficacité de son plan de relance et de sa stratégie annuelle pour une croissance durable, c'est-à-dire sa capacité à améliorer de manière significative la vie des citoyens ordinaires.

3. La réponse de l'Union européenne à la COVID-19 et son lien avec la stratégie annuelle pour une croissance durable

3.1. La crise de la COVID-19 a durement frappé l'économie de l'Union européenne et l'économie mondiale. La récession menace désormais un certain nombre d'États membres, et pourrait entraîner de lourdes conséquences et des niveaux de chômage historiques. Les mesures nécessaires pour limiter la propagation du virus ont provoqué une nette baisse de l'offre et de la demande. Les activités économiques dans les secteurs des transports, du commerce de détail, de la fabrication, des loisirs, de l'hôtellerie et restauration, du divertissement, de l'artisanat et de la culture ont été sévèrement ébranlées. Il va également de soi que la confiance des citoyens dans les mesures sanitaires prises face à la COVID-19 a des conséquences économiques directes et immédiates.

3.2. Les ruptures de la chaîne d'approvisionnement qui ont touché l'industrie manufacturière, et la chute des prix des matières premières, ainsi que la hausse brutale des prix des soins de santé et des produits informatiques, ont encore aggravé l'impact économique de la COVID-19. En outre, les États membres ont eu recours à des niveaux d'emprunt inédits pour financer les premières mesures d'urgence prises face à la pandémie, ce qui a compromis leur capacité à recourir à des mesures de relance budgétaire d'une ampleur suffisante pour stabiliser l'économie et faire face à la crise sanitaire et humaine, sans parler d'une reprise économique rapide après la crise.

3.3. Les petites et moyennes entreprises ⁽⁴⁾, les travailleurs indépendants et les travailleurs sous contrat «zéro heure» ont été les plus gravement touchés. La crise a radicalement transformé l'environnement économique pour les PME, ce qui a des répercussions négatives considérables sur des milliers d'entre elles dans l'ensemble de l'Union européenne. Ce changement menace également le rôle central que les PME jouent dans notre quotidien. Ces entreprises apportent une stabilité sociale aux échelons local et régional, où elles sont l'épine dorsale de l'activité économique dans nos sociétés. Elles sont au cœur du modèle européen de protection sociale, les propriétaires-gérants étant plus intéressés par le développement à moyen et à long terme de leur entreprise et de l'économie locale que par les bénéfices et le chiffre d'affaires à court terme ⁽⁵⁾. Par ailleurs, l'artisanat et les PME ont toujours été en première ligne des évolutions culturelles en Europe, et jouent un rôle moteur dans la réalisation de changements durables et la préservation du patrimoine, des valeurs et du savoir-faire. Aujourd'hui plus que jamais, les PME sont essentielles pour préserver la vitalité des centres urbains et l'attractivité des zones rurales, car elles répondent aux besoins quotidiens de la population et garantissent la stabilité et la cohésion sociales.

3.4. La crise actuelle touche indifféremment l'ensemble de la population, mais menace de faire reculer les progrès réalisés en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de participation égale des femmes au marché du travail, ainsi que d'accentuer la féminisation de la pauvreté et la vulnérabilité des femmes face à la violence ⁽⁶⁾. Bien que les conséquences globales de la COVID-19 soient trop complexes à évaluer, il ne fait aucun doute qu'elles risquent de remettre en cause des décennies de progrès dans la lutte contre la pauvreté et d'exacerber les inégalités au sein de l'Union européenne dans son ensemble. Dans le même temps, les États membres sont susceptibles de devoir mobiliser davantage de ressources financières et humaines que prévu s'ils veulent réaliser les objectifs de développement durable dans les délais fixés.

3.5. Les fermetures d'écoles et d'établissements d'enseignement supérieur ont eu toute une série d'effets négatifs sur les enfants et les jeunes, notamment l'interruption de l'apprentissage. Cela pourrait avoir des conséquences sur le développement de leurs compétences, leurs perspectives professionnelles et leurs revenus potentiels au cours de la vie. Dès lors, les mesures de relance devraient également permettre aux ménages à faible revenu d'accéder à l'internet à haut débit, et prévoir la fourniture de matériel informatique à des fins éducatives aux écoliers.

3.6. En revanche, les technologies numériques se sont imposées comme un catalyseur positif pendant cette crise, facilitant plus que jamais la continuité des activités, l'apprentissage en ligne et la mise en relation des personnes, tout en les aidant à préserver leur santé mentale. Cependant, l'inégalité d'accès à la connectivité à haut débit et l'inaccessibilité des TIC entravent la participation et l'accès effectifs à des dispositifs de scolarisation à distance.

3.7. Concernant plus directement la stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable, la crise de la COVID-19 pourrait avoir de lourdes conséquences négatives sur les efforts déployés en faveur d'une croissance durable. Un ralentissement économique prolongé pourrait nuire à la mise en œuvre de la stratégie, mais aussi au respect des délais convenus dans le cadre de l'accord de Paris sur le changement climatique et des objectifs de développement durable. La dure réalité est que nous aurions pu être mieux préparés à cette crise si les États membres avaient adopté des stratégies plus durables et plus résilientes sur le plan économique avant la pandémie. En fait, la COVID-19 a révélé des faiblesses inhérentes aux économies européennes, notamment leur dépendance excessive vis-à-vis de politiques économiques essentiellement procycliques et de secteurs économiques particulièrement vulnérables aux chocs économiques exogènes.

3.8. Sur le plan politique, cette crise est un appel à l'intention des dirigeants politiques dotés d'un pouvoir décisionnel qui croient en la solidarité, la transparence et la coopération. L'heure n'est pas à la défense des intérêts personnels, aux récriminations ou à la politisation. Avant tout, on ne peut pas permettre que la crise se traduise par une érosion de l'état de droit. Il est largement admis que l'état de droit est essentiel à la croissance économique ⁽⁷⁾, mais il s'agit évidemment d'un concept multidimensionnel qui recouvre divers éléments plus subtils, allant de la sécurité des personnes et des droits de propriété à l'obligation pour les gouvernements de rendre des comptes et à la lutte contre la corruption. De l'avis du CESE, ce concept est compatible avec la durabilité économique et donc avec la stratégie annuelle pour une croissance durable.

3.9. La réaction de l'Union européenne face à la COVID-19, de grande envergure, a cherché à atténuer le choc de la crise. La *figure 1* ci-dessous présente une synthèse des initiatives prises.

⁽⁴⁾ *European SMEs and the Impact of COVID-19* (Les PME européennes et les conséquences de la COVID-19), plateforme européenne de collaboration des clusters (ECCP), 2020.

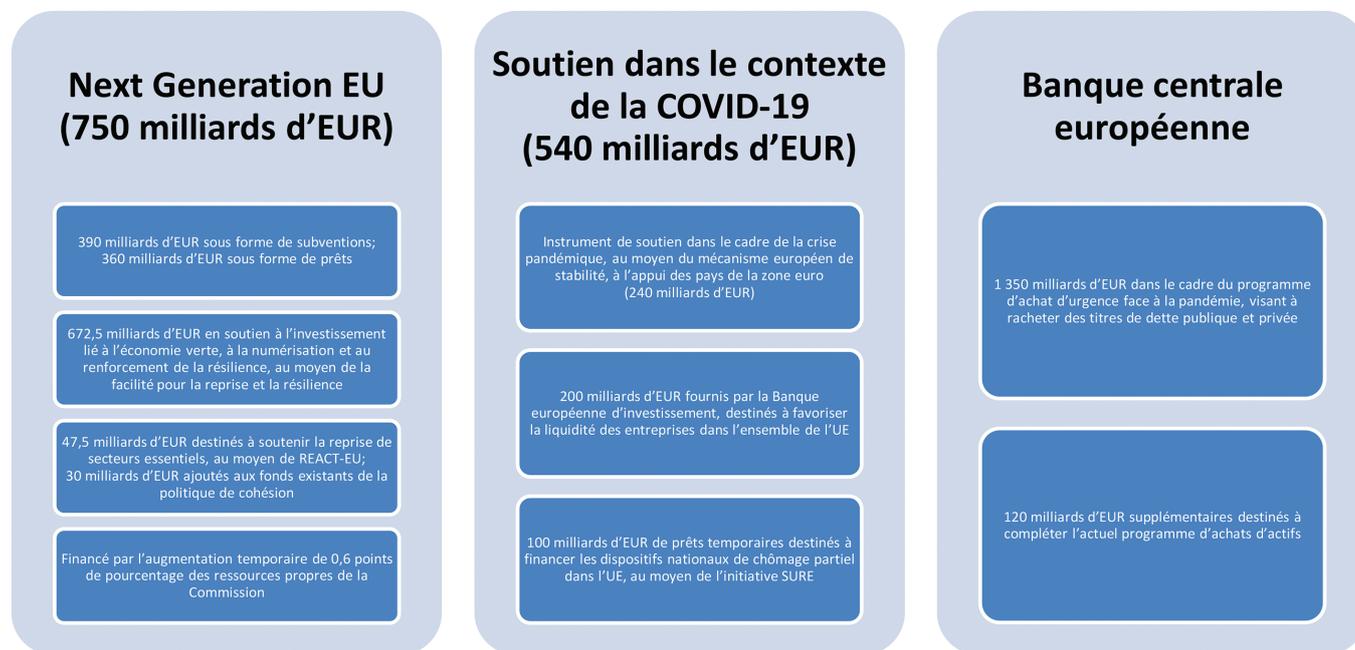
⁽⁵⁾ *Exit & Recovery Strategy — COVID-19 crisis: Proposals from SMEUnited* (Stratégie de sortie de crise et de relance — Crise de la COVID-19: propositions de SMEUnited), document d'orientation élaboré par SMEUnited, 2020.

⁽⁶⁾ Pouliakas, K., et Branka, J, *EU Jobs at Highest Risk of COVID-19 Social Distancing: Will the Pandemic Exacerbate Labour Market Divide?* (Les emplois de l'UE les plus affectés par les mesures de distanciation sociale liées à la COVID-19: la pandémie creusera-t-elle les inégalités sur le marché du travail?), document de réflexion de l'IZA, n° 13281, 2020.

⁽⁷⁾ Dam, K. W., *The law-growth nexus: The rule of law and economic development* (Le lien entre le droit et la croissance: l'état de droit et le développement économique), Brookings Institution Press, 2007.

Figure 1

Mesures prises par l'Union européenne face à la pandémie de COVID-19



3.10. L'ensemble des mesures susmentionnées donneront un coup de fouet à la reprise économique de l'Union européenne. La facilité pour la reprise et la résilience (la «facilité») procurera un soutien financier à grande échelle pour les investissements publics et les réformes indispensables qui rendent les économies des États membres plus résilientes et les préparent mieux pour l'avenir. Elle aidera les États membres à relever les défis économiques et sociaux auxquels ils sont confrontés au lendemain de la crise, dans des domaines clés tels que les questions sociales et en matière d'emploi, de compétences, d'éducation, de recherche et d'innovation, ainsi que de santé, mais aussi les questions liées à l'environnement des entreprises, y compris l'administration publique et le secteur financier. Il convient toutefois de s'interroger sur la capacité de chaque État membre à mettre en œuvre des réformes et à favoriser les investissements d'infrastructure. Cette capacité étant différente d'un État à l'autre, une réponse coordonnée à l'échelle de l'Union européenne pourrait être nécessaire pour garantir l'efficacité et l'efficacité des investissements.

3.11. La facilité garantira également que les investissements soient axés sur les difficultés et les besoins liés aux transitions écologique et numérique, de manière à assurer une reprise durable, conformément à la stratégie de croissance. Il s'agit là d'un point essentiel. Investir dans les technologies numériques et vertes contribuera à renforcer l'efficacité énergétique dans différents secteurs clés de l'économie, à créer des emplois et à stimuler une croissance durable. L'Union européenne pourrait en tirer parti en tant que pionnière dans la course mondiale à la reprise. Ces investissements pourraient également contribuer à rendre l'Union plus résiliente et moins dépendante en diversifiant les chaînes d'approvisionnement essentielles.

3.12. Le succès de cette facilité dépendra, dans une large mesure, de la définition et de la préparation nécessaires pour constituer des réserves de projets pertinents conformes aux priorités présentées dans le cadre du semestre européen. Il est par ailleurs essentiel que la politique économique et sociale soit étroitement alignée sur les recommandations formulées dans ce contexte. Le CESE partage l'avis selon lequel les plans pour la reprise et la résilience, qui doivent être financés par la facilité, font partie intégrante du processus destiné à donner suite aux recommandations par pays formulées dans le cadre du semestre européen. Dès lors, ces instruments rendront le processus plus efficace et contribueront à la mise en œuvre de la stratégie annuelle pour une croissance durable.

3.13. Le CESE estime également que les instruments contribuent à renforcer le potentiel de croissance et la résilience économique et sociale des États membres concernés, et favorisent ainsi la cohésion sociale. Ils contribuent également à réaliser les transitions écologique et numérique, si nécessaires à la durabilité et à la résilience économiques. Le CESE rappelle une nouvelle fois le rôle crucial des gouvernements dans l'élaboration de projets dont bénéficient les populations et l'économie au sens large. Il salue également l'intention de la Commission de superviser l'ensemble du processus, à savoir le recensement, la mise en place et l'exécution des projets éligibles, dans un souci de transparence. Il estime toutefois que la Commission devrait veiller à ce que le principe de transparence signifie également que tous les acteurs concernés participent au processus.

3.14. Dans cette perspective, il est essentiel que le financement prévu dans le cadre du plan de relance «Next Generation EU» soit équitable, accessible et disponible pour ceux qui en ont le plus besoin, en particulier les PME, conformément aux objectifs fixés dans la stratégie de croissance. Pour ce faire, il convient de veiller à ce que le financement et le soutien prévus à ces fins soient mis à disposition par les canaux appropriés, par exemple les agences nationales de développement, étant donné que les PME se financent généralement par l'intermédiaire du secteur bancaire⁽⁸⁾. L'accès au financement revêt une importance capitale pour les PME, car il leur fournit les liquidités nécessaires tant pendant la phase d'urgence de la crise que pendant la phase de sortie et de reprise, ce qui leur permet d'investir pour continuer à se développer dans le cadre de la transformation de l'économie numérique et verte. De tels investissements permettent aux PME de régler les problèmes de retards de paiement de manière efficace, leur garantissant ainsi suffisamment de liquidités.

3.15. En raison des défis sans précédent auxquels sont confrontées les PME, le CESE invite la Commission à mettre à jour sa stratégie axée sur ces entreprises, en tenant compte des nouvelles circonstances qui se sont imposées depuis le début de la pandémie. Le CESE réclame également une gouvernance à niveaux et acteurs multiples dans la mise en œuvre de la politique en faveur des PME. Il est indispensable d'aligner les mesures et les budgets entre les différents niveaux de gouvernance (européen, national, régional et local) et de faire activement participer les organisations de soutien aux entreprises dans le processus décisionnel.

3.16. Les PME vont également avoir besoin du soutien des services d'inspection de la santé et sécurité au travail (SST) et des services externes spécialisés en la matière afin d'évaluer le nouveau risque lié à la COVID-19, de mettre en œuvre correctement les mesures nécessaires et de réduire les charges et les coûts y afférents. En outre, les PME auront besoin d'aide pour fournir les équipements de protection individuelle nécessaires à leurs employés sur leur lieu de travail. La transparence et la communication efficace sont essentielles, tout autant à l'endroit de leurs fournisseurs que de leurs sous-traitants et de leurs clients.

4. La reconstruction de l'Union européenne et la stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable

4.1. Selon le CESE, le plan «Next Generation EU» est à la fois bienvenu et opportun. Toutefois, il est manifeste que la mise en œuvre simultanée de ce plan et du budget général ordinaire de l'Union pour 2021-2027 exigera un effort considérable aussi bien de la part des États membres que de la Commission. Il est néanmoins essentiel d'agir rapidement; tout retard injustifié dans l'approbation et la mise en œuvre des mesures convenues risque de compromettre la reprise économique de l'Union et la réalisation des objectifs de la stratégie de croissance, et de menacer les moyens de subsistance et le bien-être de milliers de travailleurs et de petits entrepreneurs dans toute l'Europe. Il est tout aussi important que l'ambition générale de réaliser les objectifs de la stratégie de croissance ne soit pas détournée en raison de difficultés économiques ou de considérations politiques à court terme. En ce qui concerne le cadre financier pluriannuel 2021-2027, le Comité regrette que la proposition initiale de la Commission ait été revue à la baisse par le Conseil. Elle avait déjà été jugée insatisfaisante par le Parlement européen, ainsi que par le CESE dans son avis sur le «Cadre financier pluriannuel après 2020»⁽⁹⁾.

4.2. Cela signifie qu'il convient de s'orienter résolument vers un modèle de croissance qui accorde autant d'importance aux objectifs économiques et aux objectifs non économiques et d'inclusion. Il est temps pour l'Union européenne d'être plus ambitieuse et d'œuvrer en faveur d'un objectif plus inclusif: répondre aux besoins du plus grand nombre de citoyens possible, que ce soit en matière de logement ou de santé, tout en préservant nos écosystèmes, d'un climat stable et de sols fertiles à des océans sains et à une couche d'ozone protectrice. En d'autres termes, il s'agit de mesurer le progrès économique comme le moyen permettant de passer d'une croissance non durable et non inclusive à un modèle de croissance qui le soit davantage.

4.3. Le CESE estime par ailleurs que la perturbation économique provoquée par la crise entraîne une réflexion sur l'utilisation des ressources et la fragilité des filières d'approvisionnement. Dans le même temps, l'Union européenne doit renforcer les approches qui améliorent à la fois la résilience et l'efficacité, par exemple l'économie circulaire, l'action pour le climat et, éventuellement, la revue à la hausse de l'ambition des contributions déterminées au niveau national, qui correspondent aux engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

4.4. Dans une union monétaire telle que la zone euro, la coordination et des mécanismes efficaces de partage des risques sont essentiels, et devraient permettre un effort budgétaire conséquent qui soit crédible et réduise les disparités au sein de l'union monétaire. De l'avis du CESE, ce point est crucial pour la reconstruction et la reprise économiques, ainsi que pour le soutien aux plus vulnérables de la société. Si la reconstruction et la relance sont nécessaires pour créer des emplois et de la richesse dans l'Union européenne, une relance budgétaire à grande échelle, comprenant des mesures ciblées destinées à fournir une assistance aux personnes les plus durement touchées par la COVID-19, est également fondamentale. Il s'agirait notamment de mener diverses initiatives visant à préserver l'accès aux soins de santé et à des conditions de vie élémentaires.

⁽⁸⁾ Bénassy-Quéré, A., Marimon, R., Pisani-Ferry, J., Reichlin, L., Schoenmaker, D., et di Mauro, B. W., «COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan», *Europe in the Time of Covid-19* («COVID-19: l'Europe a besoin d'un plan d'aide en cas de catastrophe», L'Europe au temps de la COVID-19), 2020, p. 103.

⁽⁹⁾ JO C 440 du 6.12.2018, p. 106.

4.5. Un pacte de stabilité et de croissance révisé contribuerait à la relance budgétaire susmentionnée. Dans sa version révisée, ce pacte devrait accorder moins d'importance à l'estimation du déficit budgétaire structurel des États membres pour mettre plutôt l'accent sur le suivi de la croissance des dépenses publiques. Concrètement, chaque gouvernement s'engagerait à réaliser des dépenses en fonction des perspectives de croissance économique et des recettes fiscales attendues, et conformément à un objectif à moyen terme en matière de dette. Ainsi, les États membres disposeraient d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire et d'une plus grande souplesse dans la prise de décision à l'échelon national (en partenariat avec les parties prenantes) pour mettre en place des plans de relance après la COVID-19 qui mettent davantage l'accent sur le rôle des pouvoirs publics dans la relance économique. Naturellement, le maintien de la stabilité macroéconomique est une condition préalable à une croissance économique soutenue et inclusive. Le CESE estime également que l'objectif de la politique macroéconomique est d'assurer une croissance économique durable, de préserver l'environnement et de garantir le bien-être social de manière équitable et équilibrée. Plus précisément, le chômage et le sous-emploi étant les principales causes de la pauvreté, il est crucial de faire en sorte que l'économie reste aussi proche que possible du plein emploi.

4.6. La phase de reconstruction et de relance devrait placer la dimension sociale sur le même plan que la dimension économique. Le concept d'activité économique durable repose sur le lien étroit entre ces deux dimensions. La durabilité économique, y compris les investissements en capital, est étroitement liée à la dimension écologique, s'agissant notamment de l'utilisation économe des ressources et de l'énergie, mais elle va également de pair avec la dimension sociale, qui accorde autant d'importance à la création et à la préservation d'emplois correctement rémunérés et à de bonnes conditions de travail. En outre, le CESE est d'avis qu'il conviendrait de mettre à jour les lignes directrices de l'Union européenne pour l'emploi à la lumière de la COVID-19, en commençant par une évaluation des effets de la crise sur le marché du travail.

4.7. Comme indiqué au paragraphe 4.6, une activité économique durable soutient la dimension écologique, et le pacte vert pour l'Europe peut être l'occasion de générer des avantages économiques (privés et sociaux) tout en créant des emplois. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel le pacte vert devrait être un élément clé de la reconstruction et de la relance, qui permette aussi d'atténuer tout effet social négatif découlant du passage à une activité économique durable.

4.8. La même remarque vaut en particulier pour la numérisation, l'accent étant mis sur l'efficacité, mais aussi sur l'atténuation de toute conséquence négative provoquée par la transition vers la numérisation des services. La COVID-19 a mis en évidence l'importance de la transformation numérique pour le maintien des activités commerciales. Il convient d'accélérer et d'étendre la promotion de la numérisation auprès des PME dans tous les secteurs, et d'orienter les initiatives sur la promotion et l'expansion des processus commerciaux numériques dans les PME, la sécurité informatique et le développement des compétences numériques, selon une approche axée sur la pratique. Par ailleurs, les pôles d'innovation numérique doivent être ouverts à la technologie et viser à numériser les PME locales. L'administration en ligne a également un rôle déterminant à jouer, car elle permet de réaliser des procédures administratives en ligne afin de supprimer les obstacles et d'accélérer les processus. Avec ce type de mesures, ainsi que l'allègement des formalités administratives et des charges réglementaires pour les PME, le passage au numérique permettrait aux pouvoirs publics de créer un environnement numérique plus accessible pour les entrepreneurs.

4.9. L'état de droit et, en particulier, la gouvernance économique, jouent un rôle déterminant dans la réalisation d'une croissance économique durable. La gouvernance économique est un moyen essentiel de garantir l'équité sociale et économique mais, dans un souci de durabilité, elle exige la compréhension et le respect des opinions et des positions des différents groupes d'intérêt de la société, qu'il faut tenter de concilier. À cet égard, des mesures urgentes doivent être prises pour soutenir la généralisation de l'affiliation et de la participation aux organisations syndicales parmi les catégories de travailleurs, de plus en plus nombreuses, qui ne sont pas représentées actuellement.

4.10. Une hausse de la productivité est indispensable pour compenser les évolutions démographiques et appuyer une convergence ascendante dans l'ensemble des pays et des régions de l'Union européenne, en particulier dans ceux où les taux de développement et de productivité doivent atteindre des niveaux plus élevés que la moyenne pour contribuer à réaliser une croissance économique durable. Pour qu'une économie continue de se développer durablement à l'avenir, elle doit accroître sa capacité à se développer, tant que cette croissance apporte une valeur ajoutée à l'économie, à la société et aux populations concernées. Dès lors, une hausse de la productivité est un moyen au service d'une fin, à savoir de meilleures conditions environnementales, de vie et de travail, à la mesure des compétences et des qualifications spécifiques à chaque emploi. Dans ce contexte, il convient d'adopter des stratégies visant à améliorer la compétitivité des entreprises sur les marchés intérieurs et mondiaux, en faisant activement participer les travailleurs eux-mêmes, afin de favoriser un climat propice pour les relations professionnelles.

4.11. La COVID-19 a marqué un tournant pour l'Union européenne, et l'histoire jugera de l'efficacité de notre réaction, non pas en fonction des mesures prises immédiatement pour soutenir les citoyens et les foyers touchés par les conséquences économiques et sociales du confinement, mais en fonction de la mesure dans laquelle la réponse à moyen et long terme se traduira par une reconstruction et une reprise qui feront une réelle différence pour des millions de citoyens européens.

Bruxelles, le 29 octobre 2020.

Le président
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG
