

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 — Examen annuel de la croissance 2017»

[COM(2016) 725 final]

(2017/C 173/13)

Rapporteur: **Etele BARÁTH**

Consultation	Commission européenne, 8 décembre 2016
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Sous-comité compétent	SC/046
Adoption en sous-comité	17 janvier 2017
Adoption en session plénière	22 février 2017
Session plénière n°	523
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	181/5/36

Coopération, appropriation et flexibilité

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) souscrit aux priorités mises en avant dans l'examen annuel de la croissance 2017 de la Commission européenne, à savoir la primauté accordée à la promotion de la création d'emplois et de la croissance grâce aux trois axes développés dans le document: mener des réformes structurelles, garantir des politiques budgétaires responsables et stimuler l'investissement. Cet examen annuel constitue une base de départ appropriée pour le lancement du processus du semestre européen et l'élaboration ultérieure des «recommandations par pays».

1.2. Le semestre européen est considéré comme un bon moyen de faire progresser les politiques et les réformes, de manière à favoriser la reprise économique et l'emploi. Si l'examen annuel de la croissance 2017 expose les priorités économiques et sociales les plus urgentes, accompagnées de recommandations spécifiques, le CESE prend toutefois très au sérieux les aspects négatifs des règles du pacte de stabilité et de croissance et des recommandations spécifiques par pays appliquées au niveau national pour déterminer l'orientation budgétaire de la zone euro.

1.3. Il constate de nombreuses avancées ainsi que des signes de redressement de l'économie européenne. Les investissements ont amorcé une reprise, 8 millions de nouveaux emplois ont été créés depuis 2013, l'objectif d'un taux d'emploi de 75 % pourrait bien être atteint, la situation des marchés du travail enregistre une amélioration structurelle et le déficit public moyen a légèrement baissé dans certains États membres.

1.4. Le Comité partage l'avis selon lequel la garantie d'un avenir économique prometteur pour tous constitue la base de la préservation du mode de vie européen, mais estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires à cette fin. L'examen annuel de la croissance ne cache pas que la reprise est fragile. Le chômage reste élevé, le risque de pauvreté aurait plutôt augmenté, les taux de croissance du PIB et de la productivité sont trop faibles et les investissements stagnent de façon inquiétante en-deçà des niveaux d'avant la crise. Il subsiste des déséquilibres importants et des risques plus élevés au sein de la zone euro et de l'Union européenne en général.

1.5. Le CESE estime également que la mondialisation, de même que les évolutions démographiques et technologiques, et notamment la numérisation, sont d'importantes sources de changements dont tous devraient pouvoir tirer profit. Les investissements en faveur de la connaissance, de l'innovation, de l'éducation et des TIC — les leviers de la croissance — doivent figurer parmi les principaux efforts à consentir.

1.6. Le Comité souscrit aux objectifs en matière d'égalité, d'équité et d'inclusion, et attire l'attention sur l'importance de politiques coordonnées et de réformes.

1.7. Dans le même temps, le CESE fait observer que, pour atteindre les objectifs communs et surmonter les handicaps, il est indispensable de renforcer l'intégration. À cet égard, une gouvernance européenne fondée sur la collaboration, responsable et caractérisée à la fois par la discipline et la flexibilité, constitue une garantie. Le semestre européen montre bien qu'établir des partenariats de haut niveau entre les États membres est une façon efficace de sortir de la crise.

1.8. Le CESE approuve dans leur principe les missions énoncées dans l'examen de la croissance 2017, ainsi que la répartition des tâches entre la Commission et les États membres. Il réitère sa proposition concernant l'enrichissement du semestre européen, déjà formulée dans son analyse consacrée à l'examen de la croissance 2016. Outre l'augmentation des investissements, les réformes structurelles et le renforcement de l'équilibre macroéconomique, les progrès à accomplir par rapport aux indicateurs allant «au-delà du PIB», ces valeurs cibles en matière sociale, environnementale et de durabilité, figurent parmi les principaux objectifs.

1.9. De l'avis du CESE, seul un système d'indicateurs complet tel que le système actuel, qui est également capable de prendre en compte les retombées sociales et environnementales, est véritablement en mesure de mettre en évidence le développement économique réel axé sur les résultats (RIB, résultat intérieur brut).

1.10. Le CESE estime qu'un récapitulatif clair et compréhensible des orientations politiques et stratégiques portant sur l'avenir proche et à plus long terme est indispensable. Il importe que les priorités de la Commission Juncker ainsi que les objectifs à l'horizon 2030 fondés sur la stratégie Europe 2020, qui englobent également les enjeux en matière de développement durable, déterminent conjointement les processus de développement.

1.11. Les dernières prévisions de la Commission européenne ⁽¹⁾ indiquent que le développement économique des États membres de l'Union européenne ne devrait pas connaître de changement de fond entre 2016 et 2018 par rapport à 2015 et que la principale source de croissance sera plutôt la consommation que l'investissement. Cette perspective, qui est liée à des niveaux de croissance et d'investissement faibles, n'est pas favorable, d'autant que le renforcement de la demande intérieure demeure plus important que jamais lorsqu'il s'agit de stimuler l'investissement.

1.12. Compte tenu également des limites des compétences de l'Union, il y a lieu de renforcer la coordination de l'ensemble des instruments de la politique sociale. Un système de référence bien conçu, qui sera proposé par le futur socle européen des droits sociaux, pourrait stimuler le processus de réforme et garantir une meilleure coordination des politiques sociales dans le cadre du semestre européen.

1.13. L'analyse du degré d'adéquation entre la politique traditionnelle de cohésion faisant actuellement l'objet d'une révision à mi-parcours et son financement (Fonds ESI) d'une part, et les nouveaux instruments d'investissement (EFSI) d'autre part, doit être l'une des missions de l'examen annuel de la croissance. Étant donné qu'il s'agit de l'un des dispositifs les plus dynamiques de la coopération entre l'Union et les États membres, il importe de veiller à une meilleure coordination, également dans sa mise en œuvre. Il y a lieu de coordonner la réalisation des améliorations.

1.14. Le pacte de stabilité et de croissance est l'un des principaux piliers du fonctionnement du semestre européen. Un développement économique, social et environnemental durable à long terme ne peut que se fonder sur des politiques budgétaires appropriées et coordonnées au niveau de l'Union européenne et sur le fonctionnement transparent et prévisible des systèmes financiers.

1.15. Le CESE attire l'attention sur le fait que les changements structurels nécessaires pour parvenir au développement durable requièrent des fonds considérables, lesquels ne seront disponibles que si les ressources budgétaires sont utilisées plus efficacement et si les investissements sont revus sensiblement à la hausse.

1.16. Si ce nouveau fonds européen, l'EFSI, permet fondamentalement d'augmenter les ressources dans les secteurs productifs et des infrastructures physiques, le fait que les niveaux d'investissements publics et sociaux restent bien en-deçà de ce qui est nécessaire est très problématique. Il convient à cet égard de garantir une souplesse budgétaire suffisante.

1.17. Le CESE recommande vivement d'accorder la priorité à l'investissement dans les systèmes d'éducation, de formation, de santé et les autres régimes sociaux, en particulier dans les régions moins développées que la moyenne.

⁽¹⁾ Commission européenne: «Winter 2017 Economic forecast — Overview» (Prévisions économiques de l'hiver 2017 — Aperçu général), 13 février 2017

1.18. La gouvernance européenne doit se caractériser à la fois par une appropriation partagée et une flexibilité raisonnable. D'une part, le CESE estime que la révision à mi-parcours du budget de l'Union, la redéfinition des objectifs, l'augmentation significative de la part des ressources et recettes propres et l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans la mise en œuvre pourraient contribuer à l'élaboration d'un système dans le cadre duquel la flexibilité pourrait aussi être considérée comme une manière de couvrir les risques. D'autre part, l'amélioration des conditions du marché et la réglementation intelligente peuvent promouvoir la compétitivité de l'économie européenne au sens large (y compris d'un point de vue économique, social et environnemental).

2. Contexte

2.1. Bien plus qu'une volonté politique commune de bâtir l'avenir, ce sont aujourd'hui en fait les garanties juridiques et l'obligation de coopération économique qui maintiennent la cohésion de l'Union européenne. L'Union est divisée et se trouve toujours confrontée à une crise multiforme qui se renouvelle. Le vote lié au Brexit et l'incertitude qui en a découlé en constituent un signe évident. Si le blocage politique est plus profond que le blocage économique, les disparités économiques restent considérables, en dépit de la reprise qui peut être observée dans certains États membres.

2.2. La crise migratoire est porteuse d'un message tragique de portée mondiale, qui impose à l'Europe à la fois d'honorer son engagement humanitaire, de maintenir en place les systèmes sociétaux et sociaux européens et de consolider le rôle qu'elle joue à l'extérieur des frontières du continent.

2.3. S'agissant du fonctionnement de l'Union, le fossé s'est creusé entre la perception de la société et la réalité. Les relations de partenariat établies entre la société civile et ses organisations d'une part, et le système institutionnel de l'Union d'autre part, sont loin d'être satisfaisantes; les européens sentent bien que la situation se dégrade. Les citoyens et les entreprises, petites, moyennes ou grandes, attendent des initiatives efficaces.

2.4. Les forces politiques qui opposent les exigences réelles ou présumées de l'indépendance nationale à l'acquis commun voient leur position se renforcer. Dans la politique quotidienne, l'accent est malheureusement mis sur les différences plutôt que sur les interactions.

2.5. Dès la formulation des propositions dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, il est apparu indispensable, pour concrétiser les valeurs européennes et réaliser les intérêts de l'Union, de renforcer les processus de développement touchant directement les citoyens européens et les instruments connexes.

2.6. La crise économique et la baisse des investissements qui en a découlé ont fissuré l'unité entre les États membres, fondée sur la croissance, et causé des tensions toujours plus vives. En dépit de l'objectif fondamental de l'Union, les écarts de développement entre les États membres, et plus particulièrement entre certaines régions, se creusent.

2.6.1. En outre, les règles en matière de déficits budgétaires fixées en 2005 devraient être adaptées à la situation économique et sociale actuelle de l'Union européenne et tenir compte du fait que certaines dépenses publiques, notamment dans le domaine de l'éducation, ne devraient pas être prises en compte dans les calculs du déficit dans la mesure où elles constituent d'importants investissements pour l'avenir.

2.7. Si l'attrait de l'Union européenne est considérable, celle-ci n'a, d'une manière générale, pas encore renoué avec son rôle de pôle d'attraction pour les investisseurs. S'agissant des investissements productifs, l'Union européenne perd progressivement du terrain par rapport aux États-Unis. Les pays à la traîne freinent les plus dynamiques. La diminution des niveaux de productivité et la faiblesse des processus d'innovation réduisent le taux de valeur ajoutée européenne dans la concurrence mondiale.

2.8. Dans certains pays, les investissements productifs baissent en dépit d'un excédent budgétaire substantiel. Cela constitue un obstacle au rattrapage du retard. La réaction est lente et bureaucratique.

2.8.1. Toutefois, le CESE estime que les investissements et la consommation sont hautement nécessaires pour créer les conditions d'une transition économique vers une économie durable en mesure de relever les défis du changement climatique. Il y a lieu de prévoir de nouvelles formations et de promouvoir la création d'emplois pour stimuler la compétitivité européenne.

2.9. En 2014, la Commission européenne a lancé un nouveau paradigme de développement économique. Les objectifs formulés, à savoir la création d'emplois et la promotion de la croissance, le renforcement du marché unique européen, la simplification du système des régulateurs économiques, la consolidation des développements communautaires prioritaires, le marché de l'énergie, le soutien des investissements dans le marché et les services numériques, le traitement prioritaire des réseaux intellectuels et physiques pour interconnecter l'Europe, et le renforcement de la responsabilité environnementale, sont porteurs d'une nouvelle dynamique cruciale pour l'économie.

2.10. Les mesures prises pour la mise en œuvre du programme, les travaux réalisés dans le cadre du programme REFIT, le Fonds européen pour les investissements stratégiques et le cadre institutionnel afférent semblent confirmer le bien-fondé des intentions. Mais, comme indiqué précédemment, ces perspectives de croissance ne suffisent pas.

2.11. L'absence de politiques budgétaires orientées vers la croissance pour les pays touchés par un niveau élevé de dette publique et des déficits budgétaires, découlant dans certains cas de l'effondrement des secteurs financier et bancaire, couplée à la rigueur en matière de dépense publique, s'est avérée contre-productive et a contribué à élargir encore l'écart entre pays excédentaires et déficitaires. Selon les cas, il pourrait être plus efficace d'accorder davantage de temps afin de permettre un ajustement plus progressif, l'augmentation de la croissance économique jouant un rôle essentiel dans la réduction des ratios d'endettement et de déficit.

2.12. Il y a lieu de mettre en place un ensemble d'outils de développement permettant à la fois d'assurer la croissance, de favoriser un ajustement symétrique dans l'ensemble de l'Union européenne et d'apaiser les tensions sociales. Le semestre européen permet de planifier un processus différencié par pays et de contrôler la mise en œuvre, mais, comme le souligne clairement la communication de la Commission COM(2016) 726 final concernant la politique économique de la zone euro, ce processus ne joue qu'un rôle accessoire dans la définition de l'orientation de la politique budgétaire de la zone euro.

2.13. Les principaux objectifs de la stratégie Europe 2020 restent d'actualité. Les chiffres du chômage demeurent inacceptables, avec plus de 22 millions de sans-emploi dans l'Union et plus de 17 millions dans la zone euro. Le nombre de personnes vivant au seuil de pauvreté ou menacées de pauvreté dépasse les 122 millions. L'absence de perspectives pour les jeunes constitue un obstacle de taille à l'avenir renouvelable de l'Europe. La mobilité de la main-d'œuvre est faible. Le système d'apprentissage tout au long de la vie ne figure toujours pas au cœur des politiques. Les tendances, qui s'éloignent des objectifs, ne sont pas encourageantes. Plus de 70 directives portant sur les droits sociaux sont déjà en vigueur actuellement. Dans son avis sur le socle européen des droits sociaux, le CESE fait valoir la nécessité, dans le cadre de la préparation de l'examen annuel de la croissance, de faire de la convergence vers le haut un objectif pour les droits sociaux en Europe. De même, il insiste sur l'importance d'assurer la croissance et la compétitivité dans l'ensemble de l'Union européenne. Dans ce contexte, il souligne la nécessaire interdépendance entre l'économie, l'emploi et la politique sociale ⁽²⁾.

3. Observations spécifiques

3.1. Investissements

3.1.1. Dans son examen annuel de la croissance, la Commission européenne accorde une place centrale au récapitulatif des mesures visant à poursuivre le développement du système financier, lesquelles sont importantes notamment pour consolider le fonctionnement du secteur, améliorer l'efficacité de l'EFISI, éliminer les entraves aux investissements et étendre le rôle de l'économie européenne dans le monde.

3.1.2. Le CESE souscrit à l'importance primordiale de la création d'une union des marchés des capitaux et d'autres conditions-cadres, pour améliorer les conditions du financement, répartir le risque et rendre le crédit plus accessible — notamment en éliminant les obstacles auxquels est confronté le secteur des PME — et pour transposer dans la pratique le principe de l'égalité des chances.

3.1.3. À cet égard, on relèvera à titre d'exemple le règlement relatif au fonds de capital-risque et la poursuite du développement du fonds d'entrepreneuriat social, la «seconde chance» pour les entrepreneurs en situation d'échec, l'amélioration des procédures d'insolvabilité ou encore la mise en place des systèmes de restructuration préventive. Stimuler la participation des banques et accroître leur efficacité opérationnelle doit constituer l'un des piliers du développement des activités d'investissement.

3.1.4. Tout indique que le Fonds européen pour les investissements stratégiques — en plus de son élargissement qui a déjà fait l'objet d'une décision — exerce un effet d'incitation majeur sur le marché européen des investissements. Cela peut revêtir une importance spécifique dans le cadre de la réalisation des objectifs à l'horizon 2030, qui englobent également les critères relatifs au développement durable. La transition graduelle vers une économie circulaire à faible intensité de carbone créera de nouveaux emplois, particulièrement dans le secteur des services, et les produits répondant aux critères de durabilité pourraient ouvrir de nouvelles voies en matière d'innovation.

⁽²⁾ SOC/542 (JO C 125 du 21.4.2017, p. 10).

3.1.5. Dans de précédents avis, le Comité a déjà souligné que l'achèvement de l'union de l'énergie et la stratégie pour un marché unique numérique ouvriront des débouchés de choix pour les investissements. La dynamisation de ces domaines dépend également des accords commerciaux internationaux — dont certains pourraient souffrir d'un changement d'attitude dans la politique mondiale — et de l'accessibilité des marchés qui en découle.

3.1.6. Le CESE estime essentiel que les Fonds structurels puissent être utilisés davantage qu'aujourd'hui pour soutenir l'éducation, la formation et la mobilité qui y est liée.

3.2. *Poursuivre les réformes structurelles*

3.2.1. Le CESE souscrit à l'engagement de mettre les réformes structurelles en œuvre de manière différenciée, comme convenu. Il y a lieu de prévoir au niveau européen et national les moyens nécessaires à cette fin.

3.2.2. Le CESE partage l'avis du Parlement européen selon lequel un marché de l'emploi flexible qui fonctionne bien constitue l'une des conditions de l'émergence d'une conjoncture économique positive. Cependant, il estime également nécessaire de renforcer la dimension sociale du marché unique européen.

3.2.3. Les recommandations par pays devraient être mises en œuvre de manière à s'assurer que les capacités budgétaires des États membres sont dûment prises en considération afin qu'ils puissent élaborer des politiques destinées à stimuler la croissance et l'inclusion sociale.

3.2.4. Le CESE se félicite du lancement par la Commission européenne, en mars 2016, d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux et estime également que le développement économique devrait se traduire par un renforcement des progrès sociaux et de la cohésion sociale. Les États membres les plus performants sur le plan économique ont élaboré des politiques sociales plus ambitieuses et plus efficaces, mais, d'une manière générale, la compétitivité et la dimension sociale doivent être renforcées en Europe.

3.2.5. Il importe que les réformes mises en œuvre par les États membres garantissent l'accès à des services et des prestations de qualité. Ainsi, l'amélioration du niveau de l'éducation, de la formation, des soins de santé, du logement et de l'accueil de l'enfance est une condition sine qua non du développement économique et aura des répercussions directes sur l'évolution du mode de vie et l'inclusion sociale.

3.2.6. Le rôle des partenaires sociaux dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des réformes structurelles est particulièrement important. Il doit notamment reposer sur un nouveau départ pour le dialogue social, qui s'inspirerait du dialogue actuel mais qui serait doté d'instruments participatifs renforcés. L'engagement social responsable dépend en grande partie d'une communication compréhensible et directe, et le CESE se réjouit de l'intention de la Commission d'associer les partenaires sociaux de manière approfondie et systématique au cycle du semestre européen.

3.2.7. Une conception et une mise en œuvre cohérentes des réformes permettraient également une prise en compte plus importante de la dimension sociale dans le processus du semestre européen. Il convient d'enrichir les outils et la méthodologie de la politique économique d'une vision axée sur des résultats s'inscrivant dans la durée, et de valeurs sociales qui reflètent également la durabilité.

3.2.8. La mise en place d'un système d'incitations qui crée des conditions de concurrence équitables, soutient davantage la croissance et limite les possibilités d'abus doit faire partie intégrante du processus de réforme.

3.3. *Des politiques budgétaires positives*

3.3.1. La mise en œuvre et le contrôle de l'application des dispositions du pacte de stabilité et de croissance, de même que leur impact sur les économies des États membres, constituent des éléments importants du processus du semestre européen. Il est regrettable que ce processus se soit révélé être un instrument unilatéral interdisant tout taux d'endettement ou déficit élevé sous peine de sanctions et ne sachant que prescrire une simple réduction des excédents élevés. Le CESE est favorable à la flexibilité, en particulier lorsque celle-ci permet aux investissements publics de dynamiser des secteurs également utiles à long terme (éducation, formation et soins de santé).

3.3.2. Le CESE considère néanmoins essentiel que la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance soit complétée par la mise en place d'une procédure pour déséquilibres sociaux, comparable à la procédure existante concernant les déséquilibres macroéconomiques, qui signalerait et analyserait les retombées sociales des activités économiques dans les États membres. Comme indiqué ci-dessus, il convient d'accorder une attention particulière aux déficits budgétaires nationaux lorsqu'ils sont liés à des investissements d'avenir, notamment dans le domaine de l'éducation, ou à des investissements visant à créer les conditions d'une transition économique vers une économie durable en mesure de relever les défis du changement climatique.

3.3.3. Le CESE accueille favorablement le renforcement du rôle de la Banque centrale européenne et les efforts déployés par la Commission en faveur d'une orientation budgétaire positive pour la zone euro, à l'appui de la politique monétaire. Le Comité reconnaît l'importance du rôle joué par la BCE dans la restauration de la stabilité à la suite de la crise. Il y a lieu de compléter cette action par un renforcement des mesures visant à accélérer l'augmentation de la croissance économique et de la création d'emplois. Dans ce contexte, le CESE est très préoccupé et déçu par le fait que le Conseil ait rejeté la recommandation de la Commission en faveur d'une orientation positive de la politique budgétaire dans la zone euro.

3.3.4. Le faible niveau des taux d'intérêt qui caractérise la période actuelle offre aux États membres la possibilité d'accroître les investissements publics tout en diminuant leur taux d'endettement. Le CESE est d'avis que, dans les limites du pacte de stabilité et de croissance, la révision à mi-parcours du budget de l'Union européenne et la préparation de la prochaine période de programmation, de même que l'introduction du «budget de l'Union européenne axé sur les résultats», devraient fournir l'occasion de mettre en place des pratiques d'investissement originales, qui soutiennent la croissance économique et assurent une durabilité à long terme.

3.3.5. Les prévisions de l'examen annuel de la croissance 2017 revêtent une importance particulière lorsque l'on analyse l'évolution structurelle de la société européenne. Les efforts visant à atténuer les effets négatifs du vieillissement sur la société pèsent de plus en plus lourdement sur les budgets des États membres. Il convient de souligner une nouvelle fois l'importance de la formation et du recyclage, le rôle de prévention qui incombe au secteur de la santé et la nécessité de réformer le système de protection sociale.

4. Observations générales

4.1. Il est à la fois indispensable et urgent d'élaborer dans le détail et de mettre en œuvre un programme prioritaire visant à consolider pleinement le système financier de la zone euro. Toutefois, cela ne devrait pas contribuer à creuser encore le fossé entre les pays européens.

4.2. La première période du développement à deux vitesses annoncé par les «cinq présidents» et visant l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne se termine en 2017. Un «Livre blanc» prépare la deuxième étape. Dans le contexte créé par le Brexit, le renforcement des quatre unions — économique, budgétaire, financière et politique — revêt une importance toute particulière. Il apparaît essentiel, pour la période de l'après-Brexit, de revoir à la hausse les capacités financières.

4.2.1. Alors que jusqu'ici, c'était principalement le renforcement du système économique et financier de la zone euro qui était au centre de l'attention — mise en place de conseils de compétitivité et de productivité, renforcement de l'union bancaire et entente concernant son troisième pilier, système européen d'assurance des dépôts, création d'un organe chargé de veiller au respect de la discipline budgétaire, progrès sur la voie d'une coopération étroite sur le marché des capitaux —, la volonté de mettre en place une coopération politique ne devrait pas s'intensifier.

4.2.2. Cela incite clairement les dirigeants de l'Union à définir une orientation stratégique générale fondée sur une politique économique flexible. Conformément au traité de Lisbonne et au cadre réglementaire régissant sa mise en œuvre, une telle orientation prendra davantage en considération les particularités sociétales et sociales ainsi que la capacité de résistance de chaque pays, même dans les cas où les accords de régulation de l'économie et leurs instruments fonctionnent bien

(l'attitude plus souple adoptée récemment par la France, l'Espagne ou le Portugal en matière de réduction des déficits budgétaires reflète bien cette évolution possible).

4.3. Au cours des précédentes périodes budgétaires et financières, l'exigence relative à la mise en évidence d'une «valeur ajoutée européenne» a pris une importance significative dans le cadre de la définition des programmes et des missions. Les différents programmes soutenus par les fonds européens ont de plus en plus ciblé une coopération concrète entre les États membres de l'Union, dans le cadre de laquelle les efforts conjoints ont donné un résultat supérieur à ce qui aurait été possible au niveau strictement national (mécanisme pour l'interconnexion en Europe, Horizon 2020, etc.), ou ont favorisé la convergence des intérêts communs européens entre le niveau local et celui des États membres (lutte contre le chômage et la pauvreté, développement des infrastructures, développement régional et urbain, etc.). L'ampleur des ressources disponibles n'est toutefois pas proportionnée à celle des tâches à accomplir.

4.4. Le rapprochement des objectifs de la stratégie Europe 2020 a aussi bénéficié d'une attention considérable dans le cadre des recommandations spécifiques par pays formulées au cours du processus du semestre européen. Outre les réformes budgétaires et structurelles, les programmes de réformes des États membres ont également dû formuler des objectifs spécifiques et préciser les modalités de leur réalisation. Les trois piliers de la stratégie Europe 2020 — une Europe intelligente, durable et inclusive — et son système d'indicateurs peuvent continuer à servir de référence pour les réponses qui devront être apportées aux nouveaux défis qui se présenteront d'ici 2030.

4.5. Les objectifs de durabilité socio-environnementale à long terme doivent jouer un rôle plus important dans le cadre du mécanisme de semestre européen. Ce processus pourra favoriser la concertation sur des questions essentielles telles que la promotion des différents investissements dans le secteur social et le secteur public, la prise en compte des investissements rentables à long terme lors du calcul du déficit budgétaire, ou encore le développement d'une structure institutionnelle au service du bien-être des citoyens. Il y a lieu de créer une nouvelle «règle d'or» définissant ce qui doit être considéré comme de la consommation et ce qui constitue des investissements. Il est possible de mettre en place les conditions nécessaires à cette fin en étudiant la possibilité de réviser les mécanismes du budget de l'Union et d'augmenter les sources de revenus propres.

4.6. Une meilleure répartition du sentiment d'appropriation, du stade de la définition des missions à celui de leur mise en application, et une reconnaissance du rôle croissant des bénéficiaires finals revêtent une importance particulière dans le cadre de cette concertation. Il convient de renforcer le rôle des parlements nationaux et de respecter leurs préoccupations en matière subsidiarité.

4.7. Il n'y a pas d'unicité dans la vision de l'avenir, la volonté politique ou la capacité de gouvernance. Le dispositif juridique est complexe et la participation des partenaires sociaux et de la société civile est de pure forme, ce que reflète bien le manque de soutien du public. Cela renforce le déficit démocratique et mine la confiance.

4.8. À l'heure actuelle, deux grands ensembles d'instruments et d'institutions économique-financiers très différents, assortis chacun de leur propre procédure, déterminent les processus de développement. Il conviendrait de renforcer la complémentarité entre ces ensembles et, à cet égard, il n'est pas suffisant de définir des orientations allant dans ce sens. Une solution systémique est nécessaire.

4.8.1. Il s'agit, premièrement, des traditionnels Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), dont le but est de favoriser la cohésion. Ils prennent la forme d'aides à l'investissement et au développement, modernisées en permanence, mais dont la nature reste inchangée, disponibles grâce à la redistribution du budget de l'Union alimenté par les contributions des États membres les plus développés. Dans un certain nombre de cas, ces fonds ne sont pas estimés à leur juste valeur par les bénéficiaires, qui font valoir qu'ils leur «sont dus».

4.8.2. Dans le cadre de la révision à mi-parcours prévue par le processus du cadre financier (CFP) septennal qui court jusqu'en 2020, il est indispensable, pour favoriser la complémentarité mentionnée plus haut, de compléter et de simplifier la réglementation.

4.8.3. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les propositions de la Commission européenne visant à renforcer les objectifs financiers, à stimuler les investissements, à faire face aux flux migratoires, ou encore à réduire le chômage des jeunes.

4.8.4. Le renforcement de la flexibilité et la simplification de la réglementation en matière d'accès au financement sont des éléments clés.

4.8.5. Le second ensemble d'instruments au service de la réalisation du «plan Juncker» est le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS), un nouvel instrument financier axé sur le marché, offrant la possibilité de soutenir le capital-risque et mobilisant des fonds publics, bancaires et privés. Le montant de l'EFIS atteint déjà les 500 milliards d'EUR et sa période de référence s'étend jusqu'à 2020. Il pourrait être amené à jouer un rôle important lors de la prochaine période de programmation.

4.9. Il importe d'intégrer le nouveau mécanisme de gouvernance ainsi créé à la future gouvernance axée sur le développement. L'harmonisation de ces deux systèmes de financement devrait également avoir lieu au niveau de chaque État membre. À plus long terme, il serait judicieux de combiner les deux mécanismes de gouvernance.

4.10. Le CESE estime encourageante la nouvelle communication de la Commission européenne, qui résume, pour la période allant jusqu'en 2030, les travaux stratégiques d'orientation réalisés à ce jour et aptes à relever les défis de la durabilité.

4.11. Les missions dans le cadre du nouveau processus de programmation devraient s'appuyer sur un nombre réduit d'objectifs clairs. La mise en œuvre suppose de recourir à un nouvel instrument stratégique, dans le cadre de la Commission européenne, un système de gouvernance fondé sur la coordination, qui prenne aussi en compte le contrôle social.

4.12. Sur la base de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des différents instruments financiers, il apparaît d'ores et déjà nécessaire de formuler une proposition pour la période allant jusqu'en 2030 en faveur d'une meilleure répartition des tâches entre les objectifs de cohésion traditionnels et les investissements réalisés selon une logique de marché. Le mécanisme d'évaluation de projet lié à l'EFSI fournit une assistance méthodologique de qualité, également en cas d'utilisation d'instruments de cohésion traditionnels.

4.13. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience du semestre européen, il convient de renforcer la structure institutionnelle du partenariat et de l'ouvrir, en vertu du droit de participation publique, à tous les citoyens européens. Ceux-ci devraient en effet se voir garantir la possibilité d'accéder à l'information pertinente et de participer aux décisions de planification et de mise en œuvre. Ils devraient également pouvoir donner leur avis en ce qui concerne les projets de programmes, d'appels d'offres et de rapports d'évaluation.

Bruxelles, le 22 février 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

ANNEXE

à l'AVIS

du Comité économique et social européen

Les paragraphes suivants de l'avis du sous-comité, qui ont été remplacés par des amendements adoptés par l'Assemblée, ont recueilli au moins un quart des voix exprimées (article 54, paragraphe 4, du règlement intérieur):

a) Paragraphe 1.9:

De l'avis du CESE, seul un système d'indicateurs complexe, également capable de prendre en compte les retombées sociales et environnementales, est véritablement en mesure de mettre en évidence le développement économique réel axé sur les résultats (RIB, résultat intérieur brut).

Résultat du vote

Voix pour: 111

Voix contre: 109

Abstentions: 13

b) paragraphe 2.13:

Les principaux objectifs de la stratégie Europe 2020 restent d'actualité. Les chiffres du chômage demeurent inacceptables, avec plus de 22 millions de sans-emploi dans l'Union et plus de 17 millions dans la zone euro. Le nombre de personnes vivant au seuil de pauvreté ou menacées de pauvreté dépasse les 122 millions. L'absence de perspectives pour les jeunes constitue un obstacle de taille à l'avenir renouvelable de l'Europe. La mobilité de la main-d'œuvre est faible. Le système d'apprentissage tout au long de la vie ne figure toujours pas au cœur des politiques. Les tendances, qui s'éloignent des objectifs, ne sont pas encourageantes. Plus de 70 directives portant sur les droits sociaux sont déjà en vigueur actuellement. «Le CESE met l'accent sur la nécessité d'assurer la croissance et la compétitivité dans l'ensemble de l'Union européenne. Dans ce contexte, il souligne la nécessaire interdépendance entre l'économie, l'emploi et la politique sociale»⁽³⁾.

⁽³⁾ Avis du CESE sur «Le socle européen des droits sociaux» (SOC/542) (JO C 125 du 21.4.2017, p. 10).

Résultat du vote

Voix pour: 145

Voix contre: 62

Abstentions: 14

c) Paragraphe 3.2.2:

Le CESE partage l'avis du Parlement européen selon lequel un marché de l'emploi flexible qui fonctionne bien constitue l'une des conditions de l'émergence d'une conjoncture économique positive. Le Comité constate que l'Union européenne est la région la plus développée du monde sur le plan de la couverture sociale.

Résultat du vote

Voix pour: 141

Voix contre: 65

Abstentions: 16