



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

5 décembre 2023 à 10h30
au Conseil économique, social et environnemental français



Organisateurs de cette table ronde

- Le Conseil économique, social et environnemental français (CESE français)
- Le Comité économique et social européen (CESE)

Description

Cette table ronde a été organisée dans le cadre de la consultation menée par le [Groupe sur le Semestre européen](#) (GSE) du CESE pour la préparation d'un avis d'initiative intitulé "Propositions de réforme et d'investissement et leur mise en œuvre dans les États membres : qu'en pense la société civile organisée ? (cycle 2023-2024 du Semestre européen)" ([ECO/631](#)). A travers cet avis, le GSE poursuit le travail commencé en 2021 : consulter les conseils économiques et sociaux nationaux, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile des États membres de l'UE sur un sujet clé du Semestre européen. Cette consultation se concentre premièrement sur les **mesures de réforme et d'investissement dans les États membres**, en particulier celles fondées sur les [recommandations par pays 2023](#), et sur leur mise en œuvre, afin d'évaluer l'efficacité de ces mesures et les possibilités de mieux cibler les propositions, **d'améliorer la mise en œuvre ainsi que le suivi et l'implication de la société civile organisée dans les procédures**. Deuxièmement, elle se focalise également sur les questions relatives à la [réforme en cours des règles de gouvernance économique de l'UE](#), dont l'objectif central est de **renforcer la viabilité de la dette publique tout en promouvant une croissance durable et inclusive dans tous les États membres par le biais de réformes et d'investissements**. Enfin, le CESE entend poursuivre les exercices de consultation précédents en examinant l'état de la mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les **plans nationaux de relance et de résilience** et qui sont soutenus financièrement par les fonds de la Facilité de Relance et de Résilience.

Les résultats de cette consultation sont résumés dans un avis du CESE et repris également dans une annexe, avis par lequel le Comité continue de promouvoir un Semestre européen et d'un cadre de gouvernance économique plus participatifs, avec une plus grande appropriation au niveau national et une implication plus étroite de la société civile organisée.

Cette table ronde a abordé les questions suivantes (issues du questionnaire, base de cette consultation) :

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

Comment la société civile organisée est-elle impliquée dans le dialogue entre votre gouvernement et la Commission ? Quels sont les points positifs et négatifs ?

II. La réforme des règles de gouvernance économique de l'UE

Votre organisation a-t-elle été consultée ou est-elle consultée pour définir la position de votre gouvernement sur la proposition législative de la Commission actuellement en discussion au Parlement européen et au Conseil des ministres ? Si oui, comment et pensez-vous que les opinions de vos organisations et de la société civile dans son ensemble ont été ou sont prises en considération ? Si ce n'est pas le cas, comment auriez-vous souhaité être impliqué dans le processus ?

III. La mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans les plans nationaux de relance et de résilience

Alors que nous arrivons à mi-parcours de la mise en œuvre des plans de relance et de résilience (qui s'achèveront en 2026) et de la révision en cours du cadre de gouvernance économique de l'UE, quels enseignements ont été tirés qui devraient être appliqués à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des futurs plans structurels et budgétaires à moyen terme proposés par la Commission ?

Interventions des membres du Comité économique et social européen

- Présentation générale du CESE, de son Groupe sur le Semestre européen (GSE) et de l'objectif de cette rencontre/consultation de la société civile organisée.
- Le problème identifié dans les outils que sont le Semestre européen, la Facilité de Relance et Résilience, ainsi que le cadre de la gouvernance économique de l'UE, est celui d'assurer que le processus de consultation de la société civile organisée soit structurel et permanent. Le CESE a appelé la Commission européenne et les États membres dans ces derniers avis qu'il soit exigé légalement qu'une telle consultation soit bel et bien structurée et permanente, en ayant recours aux organes et formations déjà disponibles dans les États membres.
- En ce qui concerne le pilier social des plans de relance et de résilience, il avait été prévu que jusqu'à 40% des dépenses globales soient considérées comme sociales. Or aujourd'hui, une évaluation du Secrétariat Général RECOVER de la Commission européenne évalue que les dépenses sociales sont évaluées autour des 30% de dépenses sociales.
- En ce qui concerne la réforme de la gouvernance économique, il est attendu un accord de principe lors de la réunion au Conseil d'ECOFIN le 8 décembre, laissant en suspens certains points, et ce afin de trouver, lors des trois premiers mois de 2024, sous présidence belge du Conseil, un accord sur le reste. Après mars 2024, seront négociés tous les accords techniques, tels que, par exemple, celui qui concerne l'analyse de la soutenabilité de la dette (DSA). Quelle sera la responsabilité des États membres et de la Commission européenne ? Comment la définir ? Cette analyse de la soutenabilité de la dette va être la base pour les plans budgétaires nationaux de moyen terme. À partir de mars 2024 à décembre 2024, il faudra donc rentrer dans le débat avec une certaine puissance. La présidence belge du Conseil souhaite faire pression afin que soit porté plus d'attention sur la dimension sociale au sein du cadre de la gouvernance économique et du Semestre européen, et ainsi de passer d'une double (verte et numérique) à une triple transition (sociale

également). Quel est le coût de l'absence des politiques sociales ? Et quelles sont les retombées des investissements sociaux ? Il y a un désir de cadrage souhaité en ce sens.

Interventions des membres du Conseil économique, social et environnemental français

Consultation de la société civile organisée française dans le cadre du Semestre européen / de la FRR

- Nous sommes consultés annuellement et de manière obligatoire par le SGAE sur le **Programme National de Réforme (PNR)**¹. Au sein du Conseil économique, social et environnemental français (CESE FR), il n'existe pas de formation de travail dédiée sur le Semestre européen, ce qui ne permet pas d'assurer un travail continu pendant l'année sur cette thématique. Des référents sont désignés par chacune des formations de travail du CESE² et la Commission des Affaires européennes et internationales est chargée de coordonner cette consultation. En début d'exercice, la Commission européenne (CE) nous présente les **recommandations spécifiques pour la France**³ puis, dans un **deuxième temps, le paquet d'automne**. Nous rencontrons plusieurs fois le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) pour une présentation d'un projet de plan du Programme national de réforme (PNR) puis du PNR dans son ensemble. Nous choisissons alors de répondre à certaines propositions de réformes formulées en réponse aux recommandations spécifiques adressées à la France, en fonction des préconisations déjà émises par le CESE FR. De fait, nous ne pouvons pas contribuer sur l'ensemble des propositions de réformes.
- Le CESE FR est obligatoirement saisi sur le projet de PNR du gouvernement. Toutefois, il n'existe pas de formation de travail ad hoc et l'agenda trop contraint n'offre pas la capacité de porter un avis spécifique en plénière.
- Avec la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR), le **PNR intègre le Plan National de Relance et de Résilience (PNRR)**. Nous sommes donc **consultés par le SGAE**⁴, **rattaché directement aux services du Premier ministre** qui dialogue avec nous. Cette consultation est structurée mais ça n'a pas toujours été le cas. Cela date de la mandature précédente (2015-2021) et d'un conseiller en particulier. Le dialogue s'est développé également avec la CE et le SGAE. Toutefois, nous avons toujours un délai limité à quinze jours pour répondre. Cette année (exercice 2022/2023), nous avons répondu sur un plan détaillé de la 3^e partie du projet de PNR (présentation et suivi des réformes, des investissements, des jalons et des cibles lesquels entraînent les décaissements des financements européens). Nous avons reçu le document final le 18 avril et nous avons rendu notre consultation sur celui-ci fin mars 2023. Dans les faits, cette consultation très courte du CESE FR reste très difficile à mettre en œuvre. Bien que ce soit développé le dialogue avec les représentantes de la CE en France, nous avons toujours peu de temps pour répondre. Le SGAE est auditionné au CESE FR et répond à nos questions. Le Secrétaire général des affaires européennes lui-même donne un feedback en assemblée plénière concernant ce que nous avons pu produire et nous recevons des informations sur ce qui a été pris en compte ou non. Cela est très apprécié et c'est une pratique assez récente (depuis 2019). Il est venu car nous avons su instaurer des relations avec le SGAE. Nous sommes invités aux manifestations organisées par le secrétaire général et nous avons pu nous y exprimer.
- Nous n'avons pas de base légale pour avoir un délai d'au moins deux mois, durée nécessaire à l'élaboration d'un avis. Nous n'avons pas les moyens d'imposer cela. Dès lors, nous n'arriverons pas à prévoir une vraie discussion en plénière avec un vote formel.
- En ce qui concerne le suivi de l'état d'avancement des réformes et investissements, c'est-à-dire des jalons et cibles du PNRR, nous ne suivons pas la globalité de la mise en œuvre du plan. Il y a des recommandations récurrentes de la Commission européenne concernant emploi, éducation, culture etc., pour lesquelles des réformes sont entreprises, et celles-ci sont dès lors suivies par notre formation pertinente en interne. Les formations n'émettent pas systématiquement d'opinion (avis du

¹ [Programmes nationaux de réforme et programme de stabilité ou de convergence \(europa.eu\)](https://europa.eu)

² [Les formations de travail du CESE | Le Conseil économique social et environnemental \(lecese.fr\)](https://lecese.fr)

³ [2023 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations \(europa.eu\)](https://europa.eu)

⁴ [À propos du SGAE - SGAE](#)

CESE FR) actualisée sur ces réformes, car il ne se s'agit pas d'un travail permanent de suivi. Il y a donc une limite dans l'exercice et le suivi. Nous ne pouvons pas être totalement exhaustifs.

- Par exemple, dans le **Rapport annuel sur l'état de la France (RAEF)**⁵ produit par le CESE FR chaque année, nous essayons de mesurer la croissance notamment avec des facteurs sociétaux et avec des indicateurs liés au bien être etc. (« indicateurs au-delà du PIB »).
- Dans l'exercice de PNR 2023, la contribution de la Délégation aux Outre-mer a permis de mettre en avant les régions ultra périphériques (RUP, telles que la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, Saint-Martin et la Guyane). Nous avons pu y insuffler une touche ultramarine, en déterminant la stratégie pour ces régions et la nécessité de prendre en compte leurs spécificités.
- En ce qui concerne le contenu du PNRR, nous regrettons qu'il n'y ait aucun critère social contraignant pour les PNRR. Nous l'avons regretté dès l'élaboration du plan. Il ne contenait pas des critères sociaux contraignants.
- Nous avons aussi adopté en septembre 2022 un rapport sur l'autonomie stratégique de l'UE. Il y a été notamment exprimé que l'autonomie stratégique de l'UE n'est pas qu'en matière commerciale. Cela devrait aussi être pris en considération et discuté dans le cadre du Semestre européen.

Réforme de la gouvernance économique de l'Union européenne

- Nous ne sommes pas en mesure de répondre sur la réforme des règles de gouvernance économique puisque le CESE FR n'avons pas eu de débat sur cette question. La mandature est très chargée et nous ne pouvons pas définir la position du CESE FR sur cette réforme de la gouvernance économique. Toutefois, les organisations du CESE FR sont consultées et échangent avec le gouvernement et la CE à ce sujet. Elles nous font remonter leurs positions. Mais celles-ci ne représentent pas celles du CESE FR.
- Nous souhaitons sortir les investissements verts des critères de convergence du Traité de Maastricht⁶ par exemple. Nous souhaitons un assouplissement du Pacte de stabilité et de croissance. Il est crucial également de prendre en considération les questions environnementales et sociales. Au sein du CESE FR, il y a une vraie appropriation des enjeux. Bien que nous n'ayons pas encore entrepris un exercice de position sur la réforme de la gouvernance économique de l'UE, l'effort fourni pour impliquer les conseillères et conseillers autour de cette réforme de la gouvernance est assez minime et faible. Nous avons besoin de nous positionner sur l'intérêt et sur le fait que la rigidité actuelle ne sert pas les objectifs environnementaux/sociaux que nous recherchons.
- En ce qui concerne les investissements verts, nous avons mis une proposition sur la table pour assouplir les règles de la gouvernance économique et du pacte de stabilité et de croissance, qui ne sont déjà plus respectées. Et malgré des déficits publics énormes, aucune procédure formelle de sanction n'est appliquée contre les Etats membres.
- En octobre 2023, le gouvernement français a expliqué les réformes envisagées mais leur document n'est pas définitif. Il est donc inconfortable pour nous de se prononcer d'ores et déjà.

Intervention du responsable pour le Semestre européen de la Commission en France

La FRR

- Nous sommes dans une année charnière à mi-parcours de la mise en œuvre de la FRR. Nous pouvons déjà constater un effet relance de la Facilité en France. Il y a un effet structurant de long terme et de verdissement de l'économie. La résilience de l'économie cela passe par une évaluation des réformes et une évaluation de l'impact concret. Cela pose la question du rôle important de l'outil qu'est le Semestre européen et de son suivi formel de la mise en œuvre des plans de relance et de résilience dans les Etats membres. Il s'agit de contrôler l'atteinte des cibles et des jalons. A cela

⁵ [Le Rapport annuel sur l'état de la France, le CESE a adopté l'avis | Le Conseil économique social et environnemental](#)

⁶ Au cours de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire (1er janvier 1994 - 31 décembre 1998), des efforts importants ont été déployés pour réaliser la convergence entre les économies des États membres. Quatre critères de mesure ont été définis dans le traité de Maastricht en décembre 1991. Ils exigent la maîtrise de l'inflation, de la dette et du déficit publics, la stabilité des taux de change et la convergence des taux d'intérêt.

vient se greffer la question de la réforme de la gouvernance économique de l'UE. Celle-ci aura un impact sur le Semestre européen. Peu d'acteurs sont conscients du contenu, des documents liés et du fonctionnement du Semestre européen. Le CESE FR et le CESE ont donc un rôle important à jouer pour que les gens comprennent ses effets et ses outils.

- Le règlement sur la Facilité pour la Relance et la résilience ne prévoit pas de cible chiffrée pour la part du plan dédiée aux dépenses sociales, comme c'est le cas pour la part des investissements vert et numérique. Le choix a été fait de ne pas imposer une cible pour les dépenses sociales pour plusieurs raisons : en premier lieu un souci de cohérence « comptable » car beaucoup de dépenses numériques et vertes sont aussi sociales. Il y a donc un souci de décompte et suivi. Par ailleurs, de nombreuses dépenses découlant des réformes dans les PNRR ne sont pas éligibles dans le cadre de la FRR, comme c'est le cas par exemple pour les réformes visant à mettre en place ou renforcer des dispositifs de revenu minimum. La FRR ne peut financer que la partie "formation" et "accompagnement" d'une mesure, et non la partie prestation). Cela mène à une sous-estimation de l'impact social des plans nationaux. Nous avons donc besoin d'une approche plus qualitative de l'impact social de ces plans. La Commission européenne développe des outils pour mieux évaluer les réformes sociales dans le cadre du Semestre européen. Nous encourageons les parties prenantes à s'emparer de ces outils, y compris dans le cadre de la réforme de la gouvernance économique de l'UE, qui prévoit que les programmes nationaux de réformes et d'investissements permettant aux pays d'allonger leur trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire soient notamment compatibles avec le Socle européen des droits sociaux.
- La Commission européenne soutient les efforts des États membres pour mettre en œuvre le plan d'action du socle européen des droits sociaux. Nous invitons les parties prenantes à utiliser les outils existants, tels que les indicateurs développés dans le cadre du Socle européen des droits sociaux. Dans le rapport conjoint sur l'emploi (JER) adopté conjointement par la Commission et le Conseil, sept pays ont été identifiés à risque de divergence sociale et devront faire l'objet d'une analyse sociale approfondie. Il existe donc déjà des outils. Il s'agit de les faire connaître et de les utiliser davantage.

Le Semestre européen

- Dans le cadre de la mise en œuvre des PNRR, la Commission doit maintenant se poser la question de comment traiter les évolutions, et possibles retours en arrière des réformes validées dans les plans. C'est le cas par exemple, des évolutions attendues de l'assurance chômage, gérée par les partenaires sociaux, sachant que la Commission soutient le dialogue social et son rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques. Comment la CE va aborder cela ? Le Semestre européen va nous permettre de faire le suivi des réformes et c'est un rôle crucial.
 - C'est pour cela que les responsables du Semestre européen de la CE venons, au sein des États membres, pour expliquer la mécanique. Bien que ce ne soit pas simple. Nous avons un rôle de pédagogie vis-à-vis des membres du CESE FR. Et le travail du CESE est essentiel pour expliquer cela également. Et ce malgré les agendas chargés de tout le monde et le nombre de questions traitées. Au sein de la CE nous suivons votre travail et nous l'apprécions.
 - La CE a fait de la mise en œuvre du Socle européen pour les droits sociaux un élément essentiel du Semestre européen.
 - La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, s'est engagée à suivre et relancer le dialogue social européen.
-

Liste des participants

Pour le Comité économique, social et environnemental français :

- Catalina PAJARES Y SANCHEZ, Vice-Présidente commission Affaires européennes et internationales (CAEI), pilote du groupe de référentes et référents PNR
- Patricia BLANCARD, Conseillère CESE, Vice-Présidente et référente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité

- Éric LEUNG, Conseiller CESE membre de la Commission AEI, Président et référent de la Délégation à l’Outre-mer,
- Alain DRU, Conseiller CESE, référent de la Commission Affaires sociales et Santé
- Jean-Marc BOIVIN, Conseiller CESE membre de la Commission AEI
- Dominique ANRACT, Conseiller CESE membre de la Commission AIE
- Florent-Serge STORA (directeur des relations européennes et internationales)
- Jean-Baptiste de FRANCQUEVILLE (administrateur CAEI)
- Guénaël VARRON (administrateur adjoint)
- Marion THOMAS (administratrice adjointe)
- Isabelle HUYN, Administratrice Commission Économie et Finances

Pour le Comité économique et social européen :

- Ozlem YILDIRIM, membre du CESE
- Pierre BOLLON, membre du CESE
- Thierry LIBAERT, membre du CESE
- Luca JAHIER, membre du CESE
- Colombe GREGOIRE, administrateur pour le secrétariat du GSE

Pour la Commission européenne :

- Isabelle MAQUET, responsable du Semestre européen à la Commission européenne pour la France