



Bruxelles, le 19 mars 2021
(OR. en)

6844/1/21
REV 1

CO EUR-PREP 12
POLGEN 36
ECOFIN 224
UEM 49
SOC 123
EMPL 86
COMPET 159
ENV 129
EDUC 77
RECH 90
ENER 66
JAI 246

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
Objet:	Semestre européen - Rapport de synthèse 2021

Les délégations trouveront ci-joint le rapport de synthèse établi par la présidence sur les conclusions adoptées par le Conseil au sujet de la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable et du rapport sur le mécanisme d'alerte, ainsi que des discussions tenues lors de plusieurs vidéoconférences ministérielles informelles concernant le Semestre européen 2021 et la facilité pour la reprise et la résilience, au cours de la première phase du Semestre européen.

Contexte

La Commission a lancé le cycle du Semestre européen 2021 le 17 septembre 2020, avec la publication de la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable¹, qui définit des orientations stratégiques concernant la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience.

Le 18 novembre, la Commission a adopté les autres documents du paquet d'automne du Semestre européen 2021, intitulé "Soutenir une reprise durable et inclusive dans un contexte de grande incertitude":

- le rapport 2021 sur le mécanisme d'alerte², qui recense douze États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi en 2021;
- la proposition de rapport conjoint sur l'emploi³, qui analyse les conséquences de la pandémie de COVID-19 pour l'emploi et la situation sociale en Europe;
- le projet de recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro (recommandation pour la zone euro)⁴, qui appelle les États membres de la zone euro à prendre des mesures pour assurer une croissance inclusive et durable et renforcer la compétitivité. Il fournit également des orientations sur les priorités que les États membres de la zone euro devraient s'attacher à réaliser dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience.

Le paquet susmentionné comprend également des avis sur les projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro, une communication sur la situation budgétaire en Roumanie, un rapport au titre de la surveillance renforcée concernant la Grèce et les rapports de surveillance post-programme concernant Chypre, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal.

La stratégie annuelle pour une croissance durable présente des perspectives économiques fondées sur les prévisions économiques de l'été 2020, qui tablent sur un rebond des économies de l'UE et de la zone euro en 2021 après une contraction en 2020. Cette tendance a ensuite été confirmée dans les prévisions économiques de la Commission européenne de l'hiver 2021, présentées en février dernier. Il y est signalé que les perspectives économiques dépendent de manière déterminante de l'évolution de la pandémie et des restrictions imposées à l'activité économique pour l'endiguer, et que le soutien des pouvoirs publics tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE sera capital pour la reprise.

¹ Doc. 10887/20.

² Doc. 13059/20.

³ Doc. 13251/20.

⁴ Doc. 13060/20.

La stratégie annuelle pour une croissance durable définit des orientations stratégiques concernant la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience. Les plans nationaux pour la reprise et la résilience deviennent le principal document de référence concernant les initiatives prospectives des États membres. Ces plans doivent comprendre les programmes nationaux de réformes et d'investissements, être cohérents avec les défis et priorités par pays pertinents recensés dans le cadre du Semestre européen, s'inscrire dans le droit fil des objectifs stratégiques de l'Union, et mettre l'accent sur les transitions écologique et numérique. Les quatre dimensions qui sont celles de la durabilité environnementale, de la productivité, de l'équité et de la stabilité macroéconomique restent les principes directeurs sous-tendant les plans pour la reprise et la résilience des États membres.

Comme les années précédentes, le Conseil a adopté des conclusions sur la stratégie annuelle pour une croissance durable⁵ (le 6 novembre 2020). Le Conseil est convenu que, face à la récession soudaine et profonde provoquée par la pandémie de COVID-19, il est essentiel de protéger nos citoyens, leur santé et leur emploi. Il a souligné que le bon fonctionnement du marché unique est essentiel pour assurer une reprise rapide, garantir une concurrence loyale et prévenir les perturbations des chaînes de valeur transfrontières et de la libre circulation des travailleurs et des marchandises, ainsi que pour améliorer les conditions socioéconomiques, et que les plans pour la reprise et la résilience devraient être alignés sur les priorités convenues. Il a dès lors invité les États membres à mettre en place des dispositifs de gouvernance appropriés pour assurer une mise en œuvre efficace et judicieuse des plans pour la reprise et la résilience.

Le Conseil a vivement encouragé les États membres à engager des ensembles cohérents de réformes et d'investissements essentiels visant à faire face à leurs problèmes structurels, y compris ceux énoncés dans les recommandations par pays adressées aux États membres dans le cadre des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen, et à soutenir une croissance inclusive et durable à long terme ainsi que la résilience.

Prenant note de l'intention de la Commission de remplacer, en 2021, les rapports par pays du Semestre européen par des documents analytiques évaluant le contenu des plans en question, le Conseil a souligné qu'il importait de maintenir les discussions horizontales au sein des comités concernés qui sont associés au Semestre européen.

Les ministres ont également insisté sur l'importance qu'il y a à préserver la surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen malgré les changements apportés au cycle 2021, et ont préconisé de revenir dans les meilleurs délais à un Semestre européen à part entière, y compris pour ce qui est de sa gouvernance.

⁵ Doc. 12631/20.

Dans ses conclusions sur le rapport 2021 sur le mécanisme d'alerte⁶ (du 25 janvier 2021), le Conseil s'est dit conscient qu'un certain nombre de déséquilibres macroéconomiques existants étaient maintenant aggravés par la crise de la COVID-19 et que de nouveaux risques pourraient survenir en raison des effets de la pandémie, notamment en lien avec la hausse de la dette privée et de la dette publique. Il a également noté que le chômage devrait augmenter, bien que des mesures de soutien aient permis d'atténuer l'impact de la chute de l'activité et que la baisse de la productivité du travail ait, selon les estimations, entraîné une hausse des coûts salariaux unitaires en 2020. Enfin, il a demandé que des mesures appropriées soient prises pour remédier aux déséquilibres et accroître la productivité et le potentiel de croissance, et a souligné la nécessité de mettre rapidement en œuvre la facilité pour la reprise et la résilience, y compris les plans pour la reprise et la résilience.

Le 23 novembre 2020, le Conseil a adopté des conclusions sur les aspects sociaux et liés à l'emploi de la stratégie annuelle pour une croissance durable⁷. Les ministres ont salué la réponse économique apportée par l'Union, notamment au moyen de l'instrument de relance, Next Generation EU, de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) ainsi que de la flexibilité accrue dans l'utilisation des fonds de la politique de cohésion au titre de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII et CRII+).

Le Conseil a souligné que le Semestre européen restait un outil de coordination efficace pour assurer la cohérence des programmes de réforme des États membres. Les ministres ont estimé que le socle européen des droits sociaux devrait continuer à servir de boussole en vue d'une convergence ascendante vers de meilleures conditions de travail et de vie en Europe, en pilotant la coordination des politiques sociales et de l'emploi au niveau de l'Union. Les principes du socle européen des droits sociaux devraient être mis en œuvre dans le plein respect des compétences respectives et les États membres devraient faire usage des fonds importants de l'UE disponibles pour réaliser les réformes et les investissements pertinents, afin d'atténuer les répercussions socioéconomiques de la crise, d'accélérer la reprise et de renforcer la résilience.

⁶ Doc. 5605/21.

⁷ Doc. 13246/20.

Le Conseil a vivement encouragé les États membres, compte tenu de l'importance des dimensions sociale et de l'emploi que comporte la crise actuelle, à inclure dans leurs plans pour la reprise et la résilience des réformes et des investissements essentiels dans les domaines du marché du travail, de la politique sociale, des soins de santé ainsi que de l'éducation et de la formation, soulignant que ces réformes et ces investissements devraient soutenir la reprise, promouvoir une croissance durable et inclusive et la création d'emplois, et permettre de relever les défis pertinents recensés dans les recommandations par pays de 2019 et 2020.

Le Conseil a par ailleurs vivement encouragé la Commission, en étroite coopération avec les États membres, à revoir les objectifs liés à la politique de l'emploi et à la politique sociale, ou à en fixer de nouveaux, afin d'orienter la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux au niveau de l'Union et des États membres.

* * *

À l'initiative de la présidence, les ministres chargés des affaires économiques et financières, de l'emploi et des affaires sociales, du marché intérieur et de l'industrie, de l'environnement ainsi que de la recherche ont tenu des débats thématiques sur des sujets relatifs au Semestre européen dans le contexte des plans pour la reprise et la résilience.

Lors de la vidéoconférence informelle qu'ils ont tenue le 19 janvier 2021, les ministres de l'économie et des finances ont débattu des principales caractéristiques de la facilité pour la reprise et la résilience et des prochaines étapes à cet égard. Les ministres ont fait part de leur expérience en ce qui concerne l'élaboration des plans pour la reprise et la résilience. La plupart des interventions ont été axées sur l'effet multiplicateur sur l'économie, la nécessité de concentrer les actions en début de période, le besoin d'assurer l'adhésion au processus, notamment au moyen d'un dialogue étroit avec les partenaires sociaux, et, bien entendu, les principaux objectifs des plans: la transition écologique, la transition numérique, la cohésion sociale et territoriale, l'égalité entre les femmes et les hommes, l'éducation, le renforcement des systèmes de santé, l'inclusion sociale et une administration publique moderne et numérique. La présidence a décidé de faire de l'échange de vues sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience un point récurrent à l'ordre du jour des réunions et sessions des ministres.

Lors de la vidéoconférence informelle que les ministres de l'économie et des finances ont tenue le 16 février 2021, la présidence a donné un aperçu de l'état d'avancement des travaux relatifs à la facilité pour la reprise et la résilience et trois États membres ont présenté leurs projets de plans pour la reprise et la résilience, ainsi que leur processus d'élaboration de ces plans. Le 16 mars 2021, lors de la vidéoconférence informelle des ministres de l'économie et des finances, la présidence a noté que de nombreux États membres sont déjà à un stade avancé de préparation de leurs plans et a rappelé que la relance à l'échelle européenne bénéficiera de la mise en œuvre rapide de la facilité pour la reprise et la résilience. La Commission a salué les progrès accomplis par de nombreux États membres en ce qui concerne les plans pour la reprise et la résilience depuis la dernière réunion, tout en soulignant les questions qu'il reste à traiter. S'il convient de ne présenter que des plans complètement à maturité, la Commission a néanmoins indiqué qu'elle accepterait la transmission de plans à un stade précoce, de manière à pouvoir les prendre en compte dans ses prévisions de printemps et à permettre le versement des préfinancements dès le début du second semestre. Trois États membres ont procédé à des présentations relatives au contenu et à l'état d'avancement de leurs plans pour la reprise et la résilience.

Le 25 février 2021, les ministres chargés du marché intérieur et de l'industrie ont tenu par vidéoconférence un débat d'orientation sur le thème "Semestre européen – Les plans nationaux pour la reprise et la résilience et leur rôle actif dans la réalisation des objectifs de la politique industrielle: consolidation du marché unique, double transition écologique et numérique, et autonomie stratégique dans une UE ouverte".

D'une manière générale, les ministres ont mis l'accent sur l'importance que revêtent les transitions écologique et numérique et sur la nécessité de rendre l'économie de l'UE plus résiliente, plusieurs ministres soulignant le rôle majeur que jouent les projets transfrontières, ainsi que les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), pour renforcer la coordination entre les États membres.

Le bon fonctionnement du marché unique et une concurrence loyale constituent les conditions préalables pour que l'Europe puisse sortir plus forte et plus résiliente de la crise de la COVID-19. Les ministres ont souligné qu'il importait d'assurer la libre circulation des biens et des services au sein du marché unique.

Ils ont estimé que la facilité pour la reprise et la résilience constituait une occasion sans précédent non seulement d'assurer la reprise et la résilience, mais aussi de stimuler l'innovation et de relever les défis économiques, environnementaux et sociétaux qui se posent. Cependant, ils ont indiqué que les fonds publics ne suffiraient pas et qu'il était nécessaire de mobiliser des investissements privés, insistant sur l'attention qu'il convient d'accorder aux PME.

Les ministres ont suggéré que soient examinées les vulnérabilités et les dépendances de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne les biens, services, technologies et infrastructures stratégiques, et que soient recensées les possibilités de renforcer les chaînes de valeur mondiales stratégiques et de diversifier les sources d'approvisionnement extérieures, mettant en exergue la nécessité de réduire les dépendances critiques et de renforcer l'autonomie stratégique de l'UE. Par ailleurs, de nombreux ministres ont souligné que l'économie de l'UE était fondée sur le principe de l'ouverture des marchés et reposait sur des règles multilatérales et sur un solide réseau d'accords de libre-échange.

Le 26 février 2021, les ministres chargés de la recherche ont tenu par vidéoconférence un débat d'orientation consacré aux plans pour la reprise et la résilience dans le contexte de l'espace européen de la recherche, l'accent étant mis sur les investissements et les réformes.

Les ministres sont convenus que la recherche et l'innovation devaient être au cœur de la reprise économique après la crise, non seulement pour dynamiser l'activité économique, mais également pour accélérer les transitions écologique et numérique et renforcer la résilience de l'ensemble du système. Des réformes structurelles et des investissements intelligents dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience et de l'espace européen de la recherche peuvent permettre de renforcer sensiblement la cohésion économique et sociale des pays et régions de l'UE. En outre, ils contribueront à relever les défis recensés dans les recommandations par pays.

Les pouvoirs publics nationaux doivent saisir cette occasion de mobiliser la facilité pour la reprise et la résilience afin de stimuler les investissements dans les atouts les plus précieux de l'espace européen de la recherche, en ce qui concerne par exemple l'amélioration des conditions-cadres pour les chercheurs, les politiques en matière de science ouverte et les infrastructures de recherche paneuropéennes, et afin d'optimiser les synergies entre les programmes de l'Union, ainsi qu'entre les programmes nationaux et ceux de l'Union.

Les plans pour la reprise et la résilience peuvent prévoir un large éventail d'investissements et de réformes dans le domaine de la recherche et de l'innovation, propres à permettre de progresser dans la réalisation des objectifs en matière de recherche et de développement et d'atteindre l'ensemble des objectifs stratégiques de l'espace européen de la recherche que le Conseil a arrêtés. Ces investissements et ces réformes devraient contribuer à rendre les systèmes nationaux de recherche et d'innovation plus résilients et à faire en sorte qu'ils soient mieux à même de relever les défis posés par la crise actuelle.

Se fondant sur une note d'orientation de la présidence, les ministres de l'emploi et de la politique sociale ont procédé, lors de la vidéoconférence informelle qui a eu lieu le 15 mars 2021, à un échange de vues sur les politiques sociales et de l'emploi dans le cadre du Semestre européen, sous l'angle des plans pour la reprise et la résilience. Les ministres ont apporté leur contribution sur les questions suivantes:

- 1) Comment les réformes et les investissements en matière de politique de l'emploi et des compétences, dans le cadre des plans nationaux pour la reprise et la résilience, peuvent-ils promouvoir la création d'emplois de qualité et les transitions, notamment vers l'économie verte et numérique (conformément à la recommandation de la Commission concernant un soutien actif et efficace à l'emploi et à la recommandation du Conseil sur une garantie pour la jeunesse renforcée), en vue d'assurer la transition entre des mesures d'urgence et des changements structurels?
- 2) Comment faire en sorte que les réformes et les investissements en matière de politique sociale présentés dans les plans nationaux permettent de soutenir une reprise équitable, inclusive et durable qui ne laisse personne de côté?

De nombreux ministres ont noté que les aspects sociaux et liés à l'emploi devaient être au cœur des plans nationaux pour la reprise et la résilience et ont donné des exemples de réformes.

Les ministres ont été d'accord pour estimer que les États membres entraient dans une phase caractérisée par le passage des mesures temporaires et d'urgence aux réformes structurelles du marché du travail et des systèmes sociaux. Les politiques sociales et de l'emploi doivent être au cœur des plans nationaux pour la reprise et la résilience, afin d'assurer une reprise inclusive, équitable et durable qui ne laisse personne de côté. De nombreux ministres ont souligné qu'il fallait doter les travailleurs et les chômeurs des compétences nécessaires pour leur permettre de relever les nouveaux défis du marché du travail dans le contexte de la double transition. Les jeunes, les femmes et les groupes défavorisés, en particulier, doivent avoir accès à une formation ciblée pour améliorer leurs compétences et leur permettre de s'adapter à l'évolution du marché du travail ou de soutenir leur transition vers d'autres secteurs plus écologiques.

En outre, plusieurs ministres ont rappelé la nécessité de rendre les systèmes nationaux de sécurité sociale plus résilients, des régimes de protection sociale inclusifs et durables jouant un rôle crucial pour assurer des revenus suffisants et faire en sorte que des services soient fournis en particulier à celles et à ceux qui en ont le plus besoin. À cet égard, les États membres s'efforcent de garantir un accès adéquat à des services abordables et de qualité, y compris l'éducation, les soins de santé, les soins de longue durée et le logement pour toutes et tous.

Les ministres ont noté que le Semestre européen demeurerait le principal instrument de coordination pour la mise en œuvre et le suivi des politiques sociales et de l'emploi. Aussi ont-ils insisté pour que le Conseil EPSCO et ses instances préparatoires continuent de jouer le rôle fondamental qui est le leur dans le processus du Semestre européen à venir, sans compromettre la dimension sociale du cycle du Semestre européen. En particulier, de nombreux ministres ont également relevé la nécessité de revenir très prochainement à un cycle complet du Semestre européen.

Un autre échange de vues sur le Semestre européen a eu lieu lors de la vidéoconférence informelle des ministres de l'environnement du 18 mars 2021; l'accent y a été mis sur la contribution des plans pour la reprise et la résilience à la transition écologique, ainsi que sur l'avenir du Semestre européen d'un point de vue environnemental.

Les ministres ont attiré l'attention sur le caractère exceptionnel de l'exercice 2021 du Semestre européen, qui vise à assurer la coordination avec la facilité pour la reprise et la résilience, et ont rappelé que le Semestre européen constituait une occasion unique d'intégrer les préoccupations environnementales dans les grandes politiques économiques et d'investissement. À cet égard, les ministres se sont félicités de la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, qui s'appuie pleinement sur la stratégie de croissance de l'an dernier basée sur le pacte vert pour l'Europe et sur le concept de durabilité compétitive.

L'objectif de 37 % concernant la contribution des plans pour la reprise et la résilience aux objectifs en matière de climat et de biodiversité ainsi que le principe consistant à "ne pas causer de préjudice important" ont recueilli un large soutien. Certaines délégations ont toutefois exprimé des préoccupations quant à l'application du principe consistant à "ne pas causer de préjudice important" et ont soulevé des questions sur la manière dont la Commission évaluerait cela ainsi que la contribution des projets à l'objectif de 37 % pour le climat.

Compte tenu de la difficulté des choix et de la complexité des décisions à venir, les ministres sont convenus que le Semestre européen demeure le mécanisme le mieux placé non seulement pour coordonner les politiques économiques et sociales, pour recenser les principaux défis en matière de politiques structurelles et pour suivre la mise en œuvre des réformes, mais également pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable pertinents et des objectifs généraux du pacte vert.

À cet égard, les ministres ont estimé que, si la reprise à court terme doit être considérée comme une priorité, il ne faudrait toutefois pas remettre en cause les engagements pris à long terme en faveur d'une économie plus durable. Comme l'ont déclaré les ministres, l'UE doit veiller à ce que l'on ne demande pas plus à la nature que ce qu'elle peut fournir. Il est important que les exercices futurs du Semestre européen maintiennent ces engagements et objectifs en faveur de l'environnement et du climat.

* * *

Notant la dimension parlementaire du Semestre européen, la présidence a en outre participé au débat conjoint du Parlement européen sur le semestre européen (10 mars 2021) et a organisé, avec le Parlement européen, une conférence sur le Semestre européen ainsi qu'une conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, lors de la semaine parlementaire européenne (22 février 2021).