

SEMAINE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE 2025

17-18 FÉVRIER 2025
PARLEMENT EUROPÉEN
BRUXELLES



CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE SUR LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

NOTE D'INFORMATION

Parlement européen
Parlements nationaux

Commission des affaires économiques et monétaires (ECON)

Session I: l'avenir de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux

L'Union européenne est confrontée à de grands défis, dont les plus importants sont l'innovation, les infrastructures et le verdissement. Des sommes colossales doivent être investies pour les relever. Depuis des années, l'Union poursuit deux initiatives qui devraient contribuer à ce que l'épargne des citoyens soit investie à cette fin: l'union bancaire et l'union des marchés des capitaux. Celles-ci peuvent contribuer à orienter l'épargne vers les investissements les plus productifs. En outre, grâce à une intermédiation plus efficace, elles peuvent concourir à financer des investissements à long terme qui sont inévitablement risqués, tout en atténuant les risques pour les épargnants. Elles se renforcent mutuellement: des banques transfrontières plus efficaces peuvent être d'excellents fournisseurs de services et de liquidités pour les marchés européens de capitaux, et des marchés de capitaux plus intégrés peuvent améliorer le financement des banques. Cela étant, et malgré des efforts de longue date, aucune de ces initiatives n'a encore montré son plein potentiel.

Union des marchés des capitaux (UMC)

Quelques questions-cadres pour les participants:

- *Quels sont les domaines d'action prioritaires à aborder pour que les PME aient un meilleur accès aux marchés des capitaux?*
- *Quels sont les obstacles actuels à surmonter et où pouvons-nous trouver l'élan nécessaire?*
- *Que peut-on faire à l'échelle nationale pour soutenir les marchés des capitaux? Promouvoir l'épargne-retraite? Accélérer le recouvrement des garanties et réduire l'insolvabilité? Réduire les éventuelles distorsions fiscales qui favorisent l'endettement plutôt que les fonds propres?*

L'union des marchés des capitaux (UMC), ou, ainsi que certains l'appellent désormais, l'union de l'épargne et des investissements, fait actuellement l'objet d'une grande attention en raison des propositions figurant dans trois rapports phares, à savoir celui de Mario Draghi, celui d'Enrico Letta et celui de Christian Noyer (voir à ce sujet une [note d'information](#) distincte dans laquelle le Parlement européen analyse leurs recommandations). Ces trois rapports proposent unanimement de mettre en place des politiques en matière d'épargne-retraite, de titrisation, de surveillance et d'infrastructures de marché. Nombre d'autres politiques sont également mentionnées dans un ou deux des rapports, mais pas dans tous. L'une d'entre elles, particulièrement ambitieuse, concerne un régime juridique harmonisé, portant par exemple sur le droit des valeurs mobilières et le droit des sociétés, éventuellement sous la forme d'un 28^e régime (c'est-à-dire un régime européen auquel certaines entreprises peuvent être soumises en lieu et place de leur législation locale).

Néanmoins, si les rapports s'accordent sur certains *domaines d'action prioritaires*, ils proposent des *options* ou des *pistes d'actions* bien distinctes dans chaque

domaine. Sélectionner les options les plus efficaces constituera donc un premier défi. Le deuxième défi consistera à impulser la dynamique politique nécessaire. Deux [plans d'action pour l'UMC](#) ont déjà vu le jour, assortis de diverses mesures législatives et non législatives, et il convient d'admettre que l'Union a expérimenté des politiques dans tous les domaines qui occupent une place importante dans les trois rapports. Il y a également lieu de noter que dans sa récente «[boussole pour la compétitivité](#)», la Commission européenne a annoncé l'adoption d'un train de mesures sur l'«union de l'épargne et des investissements» au premier trimestre de 2025, portant spécifiquement sur l'épargne, les retraites, la titrisation, les infrastructures de marché, une surveillance «beaucoup plus unifiée», une réforme de l'insolvabilité et les obstacles fiscaux à l'investissement. Dans une note connexe, elle a annoncé un 28^e régime de droit des affaires pour les «entreprises innovantes».

Union bancaire

Quelques questions-cadres pour les participants:

- *Que faut-il faire pour accélérer la création d'un véritable marché unique européen des services bancaires? Quels sont, selon vous, les obstacles qui empêchent encore les banques de franchir les frontières?*
- *Qu'est-ce qui empêche les épargnants et les déposants de faire appel à des banques d'autres États membres?*
- *Pensez-vous qu'il soit utile de procéder à une révision générale des exigences de fonds propres des banques ou de revoir certains aspects spécifiques (par exemple le soutien au capital-risque et à la titrisation) et, dans l'affirmative, comment recommanderiez-vous de procéder?*

Le cadre institutionnel de l'union bancaire se compose d'un mécanisme de surveillance unique et d'un mécanisme de résolution unique qui sont responsables des banques dans les États membres participants. Il existe également un Fonds de résolution unique destiné à apporter un soutien dans la gestion des crises, mais une [proposition](#) de système européen d'assurance des dépôts reste à mettre en œuvre, tout comme un [filet de sécurité](#) pour le Fonds de résolution unique. Le cadre institutionnel s'appuie sur un corpus réglementaire unique pour les banques qui est incomplet. Le principal objectif de l'union bancaire était la stabilité financière, mais l'ensemble unique de règles et leur application uniforme facilitent l'activité des banques dans d'autres États membres et permettent aux épargnants et aux emprunteurs de traiter avec confiance avec des banques d'autres États membres.

Pourtant, ainsi que le montre une série de documents d'expertise externe du groupe d'experts sur l'union bancaire de la commission ECON¹, si l'union bancaire a beaucoup contribué à la stabilité des banques, elle n'a pas permis de réaliser beaucoup de progrès dans le domaine des services bancaires transfrontières ou, plus généralement, de l'intégration des marchés. Les experts proposent différentes

¹ Un résumé des documents externes et les liens vers chacun d'entre eux peuvent être consultés [ici](#).

pistes pour favoriser l'intégration du marché bancaire et, en particulier, soulignent les mérites possibles de:

- l'harmonisation de l'insolvabilité et du recouvrement des garanties;
- la création d'un régime spécifique de gestion prudentielle et de gestion des crises pour les banques transfrontières;
- la garantie de conditions de concurrence équitables entre les banques directement surveillées par la Banque centrale européenne (BCE) et celles surveillées par les autorités nationales compétentes.

Enfin, et pour en revenir aux trois rapports sur l'UMC, il convient en particulier de souligner que M. Draghi laisse entendre que les exigences en matière de fonds propres et de liquidité, renforcées à plusieurs reprises depuis la grande crise financière, pourraient avoir eu une incidence négative sur la capacité des banques à financer l'économie. Il recommande d'évaluer si ces exigences sont «suffisantes pour disposer, dans l'Union, d'un système bancaire solide et compétitif sur le plan international»².

Session II: créer un écosystème pour les investissements européens

Quelques questions-cadres pour les participants:

- *Quels sont les obstacles à la création d'un écoclimat pour les investissements dans l'Union?*
- *Quelles sont les premières mesures à prendre pour encourager la commercialisation des innovations par les entreprises européennes?*
- *Comment le Parlement européen et les parlements nationaux devraient-ils participer et quel devrait être leur rôle dans le cadre de coordination de la compétitivité annoncé par la Commission européenne?*

Les crises multiples, le vieillissement de la population et les changements dans l'ordre mondial constituent autant de défis pour l'économie européenne et accentuent les vulnérabilités de l'Europe, telles que la faible croissance persistante et la dépendance extérieure. Les rapports d'**Enrico Letta** («[Bien plus qu'un marché](#)»), de **Mario Draghi** («[L'avenir de la compétitivité européenne](#)») et de **Christian Noyer** («[Développer les marchés de capitaux européens pour financer l'avenir](#)») sont d'actualité. Alors que la section précédente de la présente note d'information se penchait sur les sources de financement privées (union des marchés des capitaux et union bancaire), la présente section porte sur le rôle du secteur public et de l'écosystème au sens large pour aider l'Europe à mobiliser les investissements nécessaires pour relever les défis auxquels elle est confrontée.

L'architecture européenne de l'épargne et de la finance pourrait être renforcée par une **plateforme centralisée pour les investisseurs institutionnels**, une **approche de financement mixte** combinant des fonds publics et des investissements privés pour

² Il y a lieu de noter que, dans leurs rapports, M. Letta et M. Noyer plaident également, mais de manière plus limitée, pour une réévaluation de certaines exigences prudentielles concernant les banques afin de soutenir le financement de l'économie.

réduire les risques liés aux projets stratégiques, et des **indicateurs transparents** permettant de suivre les effets des investissements dans les domaines écologique et numérique.

Les finances publiques peuvent jouer un rôle important pour **remédier aux défaillances du marché, combler les déficits d'investissement** (comme l'a démontré le programme InvestEU) et **stimuler les investissements**, par exemple en soutenant des projets stratégiques au moyen de garanties (UE, BEI et banques nationales de développement). En outre, la **rationalisation de l'accès pour les porteurs de projets** pourrait aider les PME et les jeunes pousses innovantes grâce à des procédures de demande simplifiées et à des fonds dédiés à l'innovation, tels qu'Horizon Europe.

Réformer les politiques en matière d'aides d'État, en vue de mieux soutenir **les investissements stratégiques européens transfrontières** et de garantir une concurrence loyale et le respect des règles de l'Union, pourrait également favoriser la création d'un écosystème. Une telle réforme **garantirait une certaine flexibilité pour les investissements stratégiques et permettrait de mettre en place un mécanisme proportionnel visant à éviter toute distorsion ou fragmentation du marché unique** (par exemple, un mécanisme de contribution aux aides d'État). Par ailleurs, les gouvernements des États membres de l'Union pourraient adopter des mécanismes innovants de soutien public, tels que des **prises de participation et des garanties de recettes, et améliorer la distribution efficace de l'intelligence artificielle (IA)** grâce à une allocation fondée sur les données et à un suivi centralisé.

Les secteurs émergents peuvent avoir besoin d'un **soutien adapté**, par exemple au moyen d'un **Fonds européen pour la compétitivité** tel que celui que propose la Commission européenne, **et du renforcement des incubateurs et accélérateurs de jeunes pousses soutenus par l'UE**. Les obstacles au financement pourraient être levés **au moyen d'instruments de partage des risques et des connaissances, en surmontant les difficultés liées à la commercialisation de la recherche et de l'innovation** grâce au renforcement des liens entre les universités et l'industrie (initiatives Horizon Europe dans le domaine des biotechnologies ou de l'IA), au programme «Écosystèmes européens d'innovation» (EIE), au capital-risque pour les jeunes pousses et à des allègements fiscaux pour les investissements dans la recherche-développement³.

Dernier point, mais non des moindres, compte tenu de **l'urgence de mettre en œuvre les réformes nécessaires en matière de gouvernance**, M. Draghi a recommandé d'établir un nouveau **cadre de coordination de la compétitivité** pour favoriser la

³ Selon le rapport Draghi, le soutien à l'innovation radicale de rupture reste limité dans l'Union. Le pilier «Europe innovante» (13,6 milliards d'EUR) du programme Horizon Europe vise à faire de l'Europe un chef de file en matière d'innovation créatrice de marché dans le cadre du Conseil européen de l'innovation (CEI, 10,1 milliards d'EUR), en soutenant des innovations radicales de rupture ayant un potentiel d'expansion. Les trois principaux instruments du CEI (l'Éclaireur du CEI, la Transition du CEI et l'Accélérateur du CEI) reposent sur le concept de «guichet unique» pour les innovateurs de rupture à toutes les étapes de leur développement. La création du Fonds du CEI, un fonds d'investissement en fonds propres dédié aux jeunes pousses et aux PME sélectionnées par le CEI, a été essentielle.

coordination à l'échelle de l'Union dans les domaines prioritaires, en remplacement d'autres instruments de coordination qui se chevauchent. La coordination de toutes les politiques économiques pertinentes pour les priorités stratégiques convenues de l'Union serait assurée au moyen du nouveau cadre de coordination.

Dans cet esprit, la récente «[boussole pour la compétitivité](#)» de la Commission européenne comporte un certain nombre d'éléments qui concernent l'investissement public ou le soutien public à l'investissement privé:

- un accent mis sur le **rôle des budgets nationaux**, qui représentent 50 % du PIB de l'Union et sont donc beaucoup plus importants que le budget de l'Union. Le cadre révisé de gouvernance économique de l'Union soutiendrait cet objectif en renforçant l'intégration des politiques budgétaires durables et des politiques de croissance;
- un nouvel **outil de coordination de la compétitivité (en collaboration avec les États membres)** visant à aligner les politiques et les investissements industriels et de recherche entre l'Union et les États membres;
- un nouveau **Fonds européen pour la compétitivité** dans le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union, visant à soutenir les technologies stratégiques et la production au moyen d'investissements directs ou de la réduction des risques pour les investissements privés;
- la volonté de «**tirer pleinement parti**» du potentiel **du Groupe BEI** pour soutenir les investissements privés, d'envisager une meilleure utilisation du capital et de rendre le mandat dudit groupe «plus large, plus simple et plus rapide».

Commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL)

Session I: l'IA et le marché du travail – Évolution des conditions de travail

Quelques questions-cadres pour les participants:

- *Quelles normes et quels critères de référence devraient être établis à l'échelle européenne pour veiller à ce que l'introduction de l'IA au travail maintienne ou améliore les conditions de travail?*
- *Quelles bonnes pratiques à l'échelle nationale, régionale ou de l'entreprise se sont révélées efficaces pour garantir que l'utilisation de l'IA sur le lieu de travail a une incidence positive sur la qualité des emplois, le respect des droits des travailleurs et leur bien-être, notamment grâce à la transparence et à l'équité dans la gestion algorithmique?*
- *Comment le dialogue social et la consultation des syndicats et d'autres parties prenantes peuvent-ils contribuer à ces objectifs? Comment la négociation collective sur l'utilisation de l'IA ou la gestion algorithmique au travail a-t-elle été encouragée ou réglementée, le cas échéant, dans les États membres?*

L'**intelligence artificielle (IA)** façonne de plus en plus le lieu de travail à travers deux applications principales: l'**automatisation** de tâches traditionnellement effectuées par les travailleurs et l'automatisation de fonctions d'encadrement, souvent appelée **gestion algorithmique**⁴. Cette dernière est une caractéristique essentielle des plateformes de travail numériques, mais elle est également répandue dans des secteurs tels que les services à la clientèle, les transports, la logistique, la banque et les soins de santé⁵. Une étude de 2020 a révélé que 42 % des entreprises de l'Union utilisaient au moins une forme d'IA⁶ et que, dans le monde, 75 % des entreprises prévoyaient d'adopter des applications faisant appel à l'IA entre 2023 et 2027⁷.

Incidences de l'intelligence artificielle sur le marché du travail et les conditions de travail

L'incidence de l'IA est double: elle joue à la fois sur **la quantité et sur la qualité** des emplois. Elle a de nombreux atouts sur le plan économique et permet aux travailleurs d'**accroître leur flexibilité, leur autonomie et leur plaisir au travail**, notamment en automatisant les tâches routinières et, en bout de ligne, en **améliorant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée**⁸. Grâce à l'automatisation, les outils d'IA peuvent **renforcer la sécurité au travail, réduire les blessures**⁹, et **améliorer la détection des fraudes et l'évaluation des risques**, contribuant ainsi à lutter contre

⁴ Organisation internationale du travail, [L'intelligence artificielle](#).

⁵ Organisation internationale du travail, [Gestion algorithmique au travail](#).

⁶ IPSOS, 2020, [European enterprise survey on the use of technologies based on artificial intelligence](#).

⁷ Forum économique mondial, [Rapport sur l'avenir de l'emploi 2023](#).

⁸ Département thématique des politiques économiques, scientifiques et de la qualité de la vie, 2021, [Improving working conditions using Artificial Intelligence](#) («Améliorer les conditions de travail à l'aide de l'intelligence artificielle»).

⁹ Ibid.

les mauvaises conditions de travail et le travail non déclaré¹⁰. En outre, des études mondiales indiquent que l'IA créera probablement plus d'emplois qu'elle n'en détruira¹¹.

Dans le même temps, la transformation numérique, notamment la gestion algorithmique, a donné naissance à un certain nombre de défis spécifiques liés à la nature hiérarchique de la relation de travail, tels que **l'intensification du travail et l'allongement du temps de travail**, avec des répercussions sur la santé et la sécurité au travail¹², un renforcement du **suivi et de la surveillance** au travail, y compris des performances professionnelles¹³, ou l'accentuation des risques de **discrimination** sur le lieu de travail¹⁴. Elle fait donc peser des risques importants sur les droits des travailleurs, tels que le droit à l'information et à la consultation, le droit à la négociation et à l'action collectives ou le droit à des conditions de travail justes et équitables, ainsi que sur la santé et la sécurité au travail. En ce qui concerne les effets de l'IA, selon les estimations, cent millions de travailleurs dans le monde seront affectés d'une manière ou d'une autre¹⁵, les employés administratifs étant particulièrement vulnérables à l'automatisation.

L'intelligence artificielle dans le cadre du Semestre européen

Comme indiqué dans le [plan d'action sur le socle européen des droits sociaux](#), promouvoir des emplois de qualité est essentiel pour favoriser l'inclusion sociale et la participation active. Dans le cadre du Semestre européen, le **rapport conjoint sur l'emploi (RCE)** de la Commission européenne et du Conseil suit la situation de l'emploi dans l'Union et la mise en œuvre des [lignes directrices pour l'emploi](#). Dans ce cadre, le RCE souligne qu'il est important de suivre **l'incidence de l'IA sur les marchés du travail et les conditions de travail, ainsi que le rôle des partenaires sociaux** dans la mise en œuvre de ces transformations (**ligne directrice n° 7**). La [proposition de RCE 2025](#) indique que l'adoption de l'IA, qui devrait toucher jusqu'à 60 % des salariés dans les économies avancées (dont la moitié pourrait en subir des effets négatifs) implique de multiples défis¹⁶. Elle recense en effet des problèmes tels que la **suppression d'emplois routiniers et l'inadéquation des compétences**, compte tenu du fait que les technologies avancées modifient la production et la fourniture de services. En outre, elle souligne que, contrairement aux précédentes vagues d'automatisation, l'IA générative pourrait avoir une incidence significative sur les travailleurs hautement qualifiés, tandis que des défis persistent pour garantir les

¹⁰ Forum économique mondial, [Rapport sur l'avenir de l'emploi 2023](#).

¹¹ Forum économique mondial, [Rapport sur l'avenir de l'emploi 2025](#).

¹² Nguyen, A., 2021, [The constant boss: Work under digital surveillance](#).

¹³ Département thématique des politiques économiques, scientifiques et de la qualité de la vie, Parlement européen, 2023, [Minimum health and safety requirements for the protection of mental health in the workplace](#) («Exigences minimales de santé et de sécurité pour la protection de la santé mentale en milieu professionnel»).

¹⁴ Ponce del Castillo, ETUI, 2024, [Artificial intelligence, labour and society](#).

¹⁵ Confédération européenne des syndicats, [For a Sustainable Economy and Social Progress - Trade Union Inputs for the European Semester 2025](#).

¹⁶ [Proposition de rapport conjoint sur l'emploi de la Commission et du Conseil](#), Commission européenne, 2024.

droits des travailleurs lorsque la gestion algorithmique est utilisée. La **participation relativement limitée des partenaires sociaux** exacerbe par ailleurs ces défis: la proposition de RCE indique qu'environ 20 % seulement des politiques liées à la transformation numérique sont fondées sur la codétermination ou une consultation significative.

Il est essentiel de combler les **déficits de compétences**: 37 % de la main-d'œuvre européenne ne maîtrise pas les compétences numériques de base¹⁷ et seuls 22,8 % des entreprises de l'Union ont dispensé des formations liées aux TIC en 2024¹⁸. La dernière proposition de RCE souligne que trois entreprises sur quatre ont du mal à trouver des travailleurs possédant les compétences requises. Ce déficit de compétences constitue un défi, tant pour les entreprises que pour les travailleurs, qui doivent s'adapter aux nouvelles exigences technologiques pour s'assurer un emploi durable. Afin de garantir une transition numérique équitable et conforme à la **ligne directrice pour l'emploi n° 6**, les États membres doivent faire de **l'éducation et de la formation numériques de qualité** une priorité, en adaptant les systèmes aux progrès technologiques tels que l'IA.

Réponses politiques

Des mesures législatives telles que le [règlement sur l'IA](#) (en vigueur depuis août 2024) visent à garantir que les systèmes d'IA sont fiables, sûrs et conformes aux droits fondamentaux de l'Union, en mettant en place des procédures de gestion des risques pour les systèmes d'IA à haut risque, y compris ceux utilisés sur le lieu de travail. La [directive sur le travail via une plateforme](#) octroie de nouveaux droits individuels aux travailleurs des plateformes et aux autres personnes exécutant un travail via une plateforme, en vue de renforcer la transparence, l'équité et la responsabilité dans la gestion algorithmique. Elle confère également des droits aux organisations qui les représentent, tout en promouvant le dialogue social et la négociation collective. Le [règlement général sur la protection des données \(RGPD\)](#) établit le cadre général de la protection des données à caractère personnel, y compris celles des travailleurs, tandis que la [directive sur la responsabilité en matière d'IA](#) vise à tenir les employeurs responsables des conséquences de l'IA.

L'évolution rapide de l'IA et des technologies numériques connexes entraîne de profondes transformations sur le marché du travail et a une incidence sur les conditions de travail des travailleurs européens. Un **suivi attentif et des réponses politiques** sont donc nécessaires. Certains États membres commencent à relever ces défis en adoptant des lois visant à **améliorer les conditions de travail sur les plateformes** et à résoudre les problèmes découlant de la gestion algorithmique. Tous les États membres sont par ailleurs tenus de se conformer à la directive sur le travail via une plateforme avant la date limite de transposition fixée à décembre 2026¹⁹. La

¹⁷ Draghi. M., 2024, [L'avenir de la compétitivité européenne](#).

¹⁸ Eurostat, [Entreprises ayant offert une formation en vue de développer ou de mettre à niveau les compétences de leur personnel en matière de TIC](#).

¹⁹ Ibid.

mise en œuvre effective de ces dispositions repose sur la **promotion du dialogue social** en ce qui concerne l'utilisation de l'IA au travail, **au niveau sectoriel comme sur le lieu de travail**. Les pays dotés de cadres de consultation solides, tels que les États membres nordiques et l'Allemagne, montrent comment les approches participatives peuvent accroître l'acceptation des nouvelles technologies²⁰. La [décision du Conseil de décembre 2024 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi](#) invite instamment les États membres à **stimuler la création d'emplois par de nouvelles formes de travail, tout en garantissant le respect des droits sociaux**. Il s'agit notamment d'aider les partenaires sociaux à représenter les travailleurs travaillant dans des conditions atypiques, par exemple via une plateforme ou en télétravail, et de renforcer l'application de la législation grâce à la formation et à des lignes directrices pour l'inspection du travail. Parmi les mesures clés figurent également la promotion d'outils éthiques d'IA, le perfectionnement et la reconversion des travailleurs, le respect de la santé mentale au travail et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la transparence et la responsabilité des algorithmes, ainsi que l'application effective des droits de consultation et de la négociation collective.

Session II: Le rôle des politiques sociales et de l'emploi dans la gouvernance économique révisée de l'Union

Quelques questions-cadres pour les participants:

- *Le cadre de gouvernance économique de l'Union offre-t-il une marge de manœuvre suffisante pour les investissements dans le domaine social et de l'emploi? Comment encourager davantage les investissements et les réformes dans ce cadre?*
- *Comment mieux associer le Parlement européen, les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile au processus du Semestre européen?*

Introduction

Le cadre de gouvernance économique de l'Union désigne un système d'institutions et de procédures destiné à coordonner les politiques économiques des États membres et à atteindre les objectifs économiques de l'Union. Il comprend un système élaboré de coordination et de surveillance des politiques. Les outils de gouvernance économique de l'Union sont intégrés dans le Semestre européen, notamment la surveillance multilatérale et bilatérale au niveau de l'Union des politiques budgétaires des États membres au titre du pacte de stabilité et de croissance, des politiques économiques et structurelles au titre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM), et des politiques pour l'emploi au titre des lignes directrices pour l'emploi. Au cours des années précédentes, le périmètre du Semestre européen s'est élargi pour mieux tenir compte des aspects sociaux et liés à l'emploi, entre autres au moyen de l'intégration du [socle européen des droits](#)

²⁰ Organisation internationale du travail, [Mind the AI Divide](#).

[sociaux](#) et du [tableau de bord social](#), de l'inclusion d'indicateurs clés de l'emploi dans le tableau de bord pour la surveillance des déséquilibres macroéconomiques²¹, sans toutefois entraîner d'effets sur les bilans approfondis, ainsi qu'au moyen d'une attention accrue portée aux objectifs sociaux dans ses priorités, les messages clés et les recommandations par pays. Si des progrès ont permis de renforcer la dimension sociale avant même la réforme du cadre de gouvernance économique de l'an dernier, il subsiste des préoccupations concernant le déséquilibre du cadre et des appels à renforcer le rôle des politiques sociales et de l'emploi.

Cadre de gouvernance économique révisé

Les règles révisées du cadre de gouvernance économique de l'Union, centrées sur les plans budgétaires et structurels à moyen terme, sont entrées en vigueur le 30 avril 2024 [[règlement \(UE\) 2024/1263](#), [règlement \(CE\) n° 1467/97 modifié](#) et [directive 2011/85/UE modifiée du Conseil](#)]. Les nouvelles règles répondent aux appels à un renforcement de la dimension sociale, principalement en encourageant les États membres à mettre en œuvre des réformes et des investissements qui contribuent aux priorités communes de l'Union, notamment une transition écologique et numérique équitable, ainsi que la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, en intégrant le cadre de convergence sociale et en améliorant l'adhésion nationale.

Le [paquet d'automne](#)²² de cette année marque le lancement du premier cycle de mise en œuvre du cadre de gouvernance économique révisé. Dans le cadre de ce train de mesures, la Commission a [évalué les plans budgétaires et structurels à moyen terme des États membres](#) qui, selon les nouvelles règles, devraient regrouper la politique budgétaire, les réformes structurelles et les investissements, y compris dans les priorités communes de l'Union. La Commission a estimé que les États membres avaient inclus dans leurs plans un vaste programme de réformes et d'investissements couvrant les domaines d'action liés aux priorités communes de l'Union et les difficultés soulevées dans les recommandations par pays. Parmi les mesures prises dans le cadre de ces plans figurent, par exemple, des réformes du système de protection sociale et de retraite, des mesures visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des soins de santé, à soutenir le développement des compétences et l'apprentissage tout au long de la vie et à améliorer l'offre des services de garde d'enfants. La mise en œuvre des plans à moyen terme par les États membres sera évaluée dans le cadre du paquet de printemps du Semestre 2025, après la présentation par les États membres des premiers rapports d'avancement annuels. Un autre élément du paquet d'automne, le [projet de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro](#), comprend plusieurs

²¹ À la suite des révisions intervenues en 2024, le nombre d'indicateurs clés de l'emploi figurant dans le tableau de bord de la PDM a toutefois été ramené de quatre à deux, actuellement le taux de chômage et le taux d'activité.

²² Le paquet d'automne marque le lancement d'un nouveau cycle du Semestre européen. Il comprend plusieurs documents émanant de la Commission qui donnent une vue d'ensemble du paysage socio-économique et mettent en évidence les priorités et risques principaux.

appels aux États membres dans les domaines social et de l'emploi liés, par exemple, au perfectionnement et à la reconversion professionnels, aux emplois de qualité, à la participation au marché du travail et à l'intégration des groupes sous-représentés, aux politiques actives du marché du travail, à l'enseignement et à la formation professionnels, à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, aux soins de longue durée, aux incitations au travail en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail, à la lutte contre la pauvreté et à l'accès à un logement abordable et durable.

L'intégration du **cadre de convergence sociale** constitue un élément social important du cadre de gouvernance économique révisé. Bien que les initiatives précédentes visant à mettre en place une procédure concernant les déséquilibres sociaux semblable à la PDM n'aient pas été adoptées, un nouveau [cadre de convergence sociale \(CCS\)](#) a été inclus pour la première fois dans le [projet de rapport conjoint sur l'emploi 2024 \(RCE\)](#). À la suite de ce projet pilote, dans le cadre de gouvernance économique révisé, le [règlement \(UE\) 2024/1263 a confirmé cette approche](#) en imposant que la surveillance des lignes directrices pour l'emploi et des recommandations par pays y afférentes dans le cadre du Semestre européen porte notamment sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux et de ses grands objectifs, «à l'aide du tableau de bord social et d'un cadre permettant de repérer les risques pour la convergence sociale».

Le CCS comprend une analyse en deux étapes afin d'évaluer les défis pour la convergence sociale ascendante dans les États membres. La première étape, qui repose principalement sur les indicateurs clés du [tableau de bord social](#), consiste à déterminer les risques pour la convergence sociale ascendante, à l'aide d'un code couleur, et à évaluer chacun des indicateurs clés. Ensuite, lors de la seconde étape, une analyse plus approfondie est réalisée pour les États membres pour lesquels au moins six indicateurs clés sont signalés par le rouge («situation critique») ou l'orange («à surveiller»)²³. Cette seconde phase d'analyse s'appuie sur un ensemble plus large de données quantitatives et qualitatives afin de déterminer l'existence de défis réels et les principaux facteurs qui en sont à l'origine. Elle expose également les mesures que doivent prendre les États membres.

Partant, le [projet de rapport conjoint sur l'emploi 2025 \(qui s'inscrit dans le paquet d'automne\)](#) comprend une première phase d'analyse, par pays, de l'évolution du marché du travail, des compétences et de la société. L'édition de cette année met en évidence la poursuite de la convergence ascendante sur le marché du travail en 2023, tandis que dans les domaines des compétences et de la politique sociale, les améliorations et les risques pour la convergence ascendante sont plus limités. Elle recense **dix États membres** (dont sept figuraient déjà dans l'édition 2024) **qui présentent des risques potentiels pour la convergence sociale ascendante** et nécessitent donc une deuxième phase d'analyse plus approfondie.

Propositions d'améliorations

²³ En ce qui concerne la méthode, voir la page 40 du [projet de rapport conjoint sur l'emploi 2025](#).

Plusieurs préoccupations ont été exprimées quant au **niveau insuffisant des réformes et des investissements**. Le **Parlement européen** [a noté](#) que la réforme du cadre de gouvernance économique ne prévoit pas de mécanismes d'incitation financière destinés à encourager les réformes et les investissements stratégiques nationaux. Il a dit craindre que certains États membres n'aient pas la capacité financière de financer seuls des transitions écologiques et numériques justes. Le secrétaire confédéral de la **CES**, Ludovic Voet, [a critiqué](#) le fait que les plans de dépenses nationaux ne vont pas dans le sens des investissements nécessaires. La CES a également [demandé](#) la mise en place d'un «instrument financé par l'UE destiné aux investissements et à la stabilisation des dépenses sociales».

Les **organisations patronales** [ont estimé](#) que la possibilité de prolonger la période d'ajustement budgétaire en vertu des nouvelles règles ne doit pas entraîner une augmentation des déficits nationaux, mais être exploitée de manière responsable et contribuer à la mise en œuvre des réformes et des engagements en matière d'investissements découlant des recommandations par pays.

D'autres demandes ont été formulées concernant la **participation au processus du Semestre européen**. Le **Parlement européen** [a plaidé en faveur](#) du renforcement de son engagement dans le Semestre européen, y compris au moyen «d'instruments lui permettant d'imposer des conséquences sur la base de son évaluation des résultats du Semestre européen». Dans leur [déclaration commune](#), les **partenaires sociaux européens** ont demandé à être associés de manière significative et appropriée au processus du Semestre européen et à ce que les exigences en la matière soient inscrites dans un corpus réglementaire européen.

Commission des budgets (BUDG)

Session I: Comblent l'écart de compétitivité: comment accroître les synergies entre les budgets nationaux et le cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'après-2027?

Quelques questions-cadres pour les participants:

Le rôle du prochain CFP

- *Comment l'architecture du prochain CFP pourrait-elle contribuer à améliorer les synergies entre le financement au niveau national et au niveau de l'Union?*
- *Qu'en est-il de l'intention de la présidente de la Commission d'introduire, dans le prochain CFP, «un plan pour chaque pays liant les réformes clés et les investissements, et mettant l'accent sur nos priorités communes»? Des enseignements ont-ils été tirés de la FRR à cet égard?*
- *Comment optimiser les régimes de cofinancement pour garantir que l'Union comme les États membres conservent l'appropriation politique et partagent équitablement la charge financière dans des domaines stratégiques d'intérêt mutuel?*

- *Comment l'Union et les administrations nationales peuvent-elles créer des mécanismes d'investissement communs pour financer des projets stratégiques dans des domaines tels que les infrastructures, la R&D et les technologies vertes?*

Le rôle des cadres de coordination

- *Quel rôle le Semestre européen peut-il jouer pour assurer une plus grande cohérence des politiques entre les budgets nationaux et les objectifs stratégiques de l'Union? Comment le processus du Semestre européen peut-il être mieux intégré au cycle budgétaire de l'Union?*
- *À l'avenir, quelles réformes structurelles pourraient être mises en place, parallèlement au CFP ou aux cadres budgétaires nationaux, pour assurer une coordination plus efficace et plus souple entre les administrations nationales et l'Union? En particulier, que penser de la proposition du Mario Draghi et du vice-président exécutif Stéphane Séjourné visant à établir des cadres de coordination pour la compétitivité?*
- *Au-delà de la compétitivité, quels sont les domaines d'action spécifiques qui offrent les meilleures possibilités de synergies entre les budgets nationaux et le CFP? Dans ce contexte, comment une conception intelligente du système de financement du budget de l'Union par des ressources propres peut-elle générer des avantages connexes sur le plan budgétaire ou politique?*

Aspects liés à la gouvernance

- *Quelles améliorations pourraient être apportées aux mécanismes actuels de dialogue entre les parlements nationaux, les administrations nationales et le Parlement européen afin de mieux coordonner la planification budgétaire?*
- *Quel rôle les parlements européen et nationaux devraient-ils jouer dans les cadres de coordination existants et potentiels de l'Union?*

Le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne est le budget à long terme de l'Union qui fait concorder ses ressources financières avec ses priorités et objectifs stratégiques. Les budgets nationaux, quant à eux, traduisent les politiques et les priorités budgétaires de chaque État membre. Dans certains domaines tels que la recherche et l'innovation, un manque de coordination entre les deux niveaux peut entraîner des inefficacités, des décalages ou des occasions manquées de meilleures retombées.

Dans son rapport sur l'avenir de la compétitivité européenne, Mario Draghi critique le fait que l'Union européenne et les États-Unis dépensent pour la recherche et l'innovation une somme similaire en pourcentage du PIB, mais qu'un dixième seulement de ces dépenses a lieu au niveau de l'Union. En conséquence, les dépenses publiques de l'UE sont fragmentées et manquent d'échelle pour stimuler l'innovation.

Dans ce contexte, le rapport Draghi invite à concentrer les dépenses de l'Union sur les priorités stratégiques et à renforcer la coordination entre l'Union et le niveau national, notamment au moyen d'un nouveau cadre de coordination de la compétitivité. Dans ce cadre, le Conseil européen adopterait les priorités de l'Union en matière de compétitivité, qui seraient ventilées en «plans d'action de l'Union pour

la compétitivité», par domaines, et des moyens d'action seraient définis pour chaque domaine: gouvernance, incitations financières et objectifs mesurables. Dans ce contexte, le rapport recommande la mise en place d'un «pilier compétitivité», dans le cadre du prochain budget de l'Union, afin d'orienter les financements européens vers des projets prioritaires déterminés par le cadre de coordination de la compétitivité, et appelle à mieux tirer parti du pouvoir de dépense important des États membres en encourageant et en cofinçant des projets industriels plurinationaux. Stéphane Séjourné, vice-président exécutif de la Commission, demande également une plus grande coordination pour soutenir la compétitivité de l'Union et suggère la mise en place d'un outil de coordination de la compétitivité traduisant les objectifs européens dans ce domaine en politiques nationales coordonnées et garantissant un financement public et privé pour chaque priorité stratégique.

Alors que l'Union est confrontée à des défis pressants, tels que la compétitivité, le changement climatique, la transformation numérique et les évolutions géopolitiques, il devient de plus en plus important de trouver le cadre adéquat pour mieux cibler et faire concorder le CFP et les budgets nationaux afin d'optimiser l'utilisation des dépenses publiques.

Cette session aurait pour objectif de définir les cadres les plus adaptés pour mieux coordonner les dépenses économiques et sociales liées à la compétitivité aux niveaux européen et national ainsi que la marche à suivre pour traduire les priorités stratégiques communes et la justification économique en une architecture budgétaire européenne efficace après 2027. Il s'agirait en outre d'examiner la possibilité d'étendre cette approche à d'autres priorités stratégiques et sous-financées, telles que la défense.

Session II: Biens publics européens: comment les caractériser et les financer?

Quelques questions-cadres pour les participants:

Définir et caractériser les biens publics européens

- *Quels critères convient-il d'utiliser pour définir un bien public européen et en quoi diffèrent-ils de ceux appliqués à un bien public national ou local?*
- *Comment faire en sorte que les biens publics européens soient caractérisés de manière à refléter à la fois les besoins et les préférences des différents États membres ainsi que les intérêts collectifs de l'Union dans son ensemble?*
- *Compte tenu de la diversité de ses États membres, comment l'Union peut-elle veiller à ce que la caractérisation des biens publics européens ne profite pas de manière disproportionnée aux pays les plus riches, au détriment des pays les plus pauvres?*
- *Quels sont les principaux enseignements tirés d'initiatives antérieures de l'Union en matière de financement des biens publics européens et comment peuvent-ils être appliqués aux futurs projets?*
- *Quel rôle les parlements nationaux jouent-ils dans la caractérisation des biens publics européens potentiels et comment peuvent-ils être associés à ce processus?*

Aspects liés à la gouvernance

- *Quels mécanismes institutionnels faudrait-il mettre en place pour faire en sorte que les biens publics européens sont fournis de manière efficace et que leurs avantages sont équitablement partagés dans l'ensemble de l'Union?*
- *Quels sont les défis politiques en matière de financement et de gestion des biens publics européens, et comment les relever? En particulier, comment l'Union peut-elle trouver le juste milieu entre, d'une part, les appels à un renforcement de l'intégration et de l'action commune dans le domaine des biens publics européens et, d'autre part, le principe de subsidiarité?*
- *Comment organiser efficacement la gouvernance des biens publics européens au niveau de l'Union en veillant à ce que les institutions européennes telles que le Parlement européen, mais aussi les parlements nationaux, aient un rôle clair dans le processus décisionnel?*
- *Comment l'Union peut-elle faire en sorte que les citoyens et les parties prenantes participent activement au processus de caractérisation et de financement des biens publics européens et que la valeur ajoutée de ces derniers soit communiquée aux citoyens et aux entreprises?*

Financement des biens publics européens

- *Compte tenu de la pression croissante qui pèse sur les finances publiques, comment garantir la viabilité à long terme du financement des biens publics européens, en particulier ceux dont les coûts initiaux sont élevés, tels que l'atténuation du changement climatique ou les infrastructures de défense?*
- *Quels sont les types de biens publics européens qui se prêtent le mieux à un financement ou à un cofinancement par le budget de l'Union? Existe-t-il de bons exemples de biens publics européens qui sont déjà financés au titre du CFP actuel et qui pourraient ou devraient être inclus dans une perspective après 2027?*
- *Le fonds de relance de l'Union NextGenerationEU peut-il servir de modèle pour le financement des futurs biens publics européens, dans des domaines tels que la transition écologique ou la défense?*
- *Compte tenu des négociations sur le prochain budget à long terme de l'Union, de quelle façon l'Union peut-elle donner la priorité au financement des biens publics européens?*
- *Quel rôle les instruments financiers de l'Union tels que la Banque européenne d'investissement (BEI), le programme InvestEU et le mécanisme européen de stabilité (MES) devraient-ils jouer dans le financement des biens publics européens de grande ampleur?*
- *Comment l'Union peut-elle encourager les investissements du secteur privé dans les biens publics européens, en particulier dans des domaines tels que les technologies vertes et les infrastructures numériques, sans compromettre l'intérêt public ni créer de distorsions du marché?*

La caractérisation et le financement des biens publics européens constituent l'un des principaux défis auxquels est confrontée l'Union européenne alors qu'elle s'efforce d'atteindre ses objectifs stratégiques dans un contexte de contraintes budgétaires.

Les biens publics européens sont généralement définis comme des biens qui profitent à tous les États membres de l'Union et à leurs citoyens, étant donné qu'ils

sont non exclusifs et non rivaux, c'est-à-dire qu'ils sont accessibles à tous les citoyens de l'Union et que l'usage qu'en fait une personne n'amoinerait pas leur accessibilité pour les autres. Citons, à titre d'exemple, Galileo — le système mondial de navigation par satellite de l'Europe —, les infrastructures de transport et d'énergie ou encore la gestion des frontières.

Les biens publics européens ont gagné en importance dans l'élaboration des politiques de l'Union, en particulier eu égard aux enjeux mondiaux tels que la compétitivité, le changement climatique, les migrations ou la défense. En raison de la nature transfrontière de bon nombre de ces défis, l'action collective de l'Union peut être le moyen le plus efficace de fournir de tels biens. Toutefois, si la capacité de l'Union à fournir des biens publics est importante, elle est également confrontée à des défis, notamment en ce qui concerne les préférences politiques, les ressources financières et les inégalités d'accès entre les régions plus riches et moins prospères.

Cette session aurait pour objectif d'échanger sur la nature et la définition pratique des biens publics européens, sur le processus décisionnel adéquat pour les caractériser, sur les points forts et les éventuels points faibles d'une approche fondée sur les biens publics européens et sur les différentes possibilités de financement.

Session plénière I: Amélioration de la compétitivité de l'Union grâce au marché unique, à la politique d'innovation, à une meilleure réglementation et à des emplois de qualité

Quelques questions-cadres pour les participants:

- *Sachant que seules 4 des 50 plus grandes entreprises technologiques au monde sont européennes, quelles réformes spécifiques du marché unique et de la politique d'innovation permettraient à davantage de jeunes pousses européennes de se développer au sein de l'Union plutôt que de partir s'établir aux États-Unis?*
- *Comment pouvons-nous faire pour que la réduction des charges réglementaires visant à stimuler la compétitivité ne nuise pas aux normes sociales et environnementales élevées de l'UE? Quel rôle la «réglementation intelligente» devrait-elle jouer?*
- *Selon le rapport Draghi, 750 à 800 milliards d'euros d'investissements par an seraient nécessaires. Comment pouvons-nous promouvoir au mieux les financements privés et publics pour répondre à ces besoins tout en garantissant la viabilité budgétaire? Quel rôle les investissements et les financements communs de l'UE devraient-ils jouer?*
- *Comment les parlements nationaux et le Parlement européen peuvent-ils collaborer pour accélérer la prise de décision sur les réformes et les investissements tout en assurant un contrôle démocratique? Quels changements institutionnels pourraient être nécessaires?*

- *Alors que la main-d'œuvre de l'UE devrait diminuer de 2 millions de travailleurs par an d'ici 2040, comment les politiques en matière d'éducation et de compétences peuvent-elles être réformées pour stimuler à la fois la productivité et la participation au marché du travail? Quel rôle l'immigration devrait-elle jouer?*
- *Comment le Semestre européen et la boussole pour la compétitivité peuvent-ils interagir efficacement pour traduire dans les faits les priorités énoncées dans le rapport Draghi?*

L'Union européenne dispose de bases solides pour être une économie hautement compétitive, associant une économie de marché ouverte, une concurrence solide sur le marché et des politiques actives de lutte contre la pauvreté et de redistribution des richesses. Ce modèle a permis à l'Union d'atteindre des niveaux élevés d'intégration économique et de développement humain tout en maintenant des niveaux d'inégalité plus faibles que les États-Unis et la Chine. Toutefois, comme le souligne le rapport de Mario Draghi sur la compétitivité européenne présenté à la Commission européenne en septembre 2024, l'Europe est aujourd'hui confrontée à des défis sans précédent si elle veut préserver et améliorer son niveau de vie. Pour les relever, des mesures urgentes s'imposent concernant de nombreuses politiques et sur de nombreux fronts²⁴.

Comme il l'a souligné dans [son discours devant le Parlement européen](#), Mario Draghi a recensé trois grands domaines dans lesquels l'Union doit agir pour rester compétitive au sein d'un environnement mondial de plus en plus difficile. Premièrement, **l'Europe doit recentrer radicalement ses efforts collectifs sur la réduction de l'écart en matière d'innovation avec les États-Unis et la Chine**, en particulier dans le domaine des technologies avancées. Deuxièmement, **l'Union a besoin d'un plan commun de décarbonation et de compétitivité afin de réduire les coûts de l'énergie tout en exploitant les possibilités industrielles**. Troisièmement, **l'Europe doit renforcer sa sécurité et réduire sa dépendance dans des domaines critiques tels que les matières premières et les technologies de pointe**.

Comme l'a également souligné Mario Draghi dans son discours devant le Parlement européen, le modèle européen d'économie sociale de marché reste une force essentielle: l'amélioration de la compétitivité doit donc renforcer ce modèle et non l'affaiblir. Des emplois de qualité, en particulier dans les secteurs innovants et les technologies vertes, seront essentiels pour maintenir la main-d'œuvre qualifiée en

²⁴L'écart entre le PIB de l'Union et les États-Unis s'est progressivement creusé, passant d'un peu plus de 15 % en 2002 à 30 % en 2023, principalement sous l'effet d'une croissance plus lente de la productivité. Cela s'est traduit par une croissance plus lente des revenus, le revenu réel disponible augmentant près de deux fois plus aux États-Unis que dans l'Union depuis 2000. La situation est d'autant plus préoccupante que l'Europe entre dans la première période de son histoire moderne où la croissance du PIB ne sera plus encouragée par une croissance nette soutenue de la main-d'œuvre. D'ici 2040, la main-d'œuvre de l'Union devrait diminuer de près de 2 millions de travailleurs chaque année.

Europe et faire en sorte que l'accroissement de la compétitivité se traduise par une prospérité partagée²⁵.

L'analyse du rapport Draghi²⁶ souligne que même si un investissement annuel de 800 milliards d'euros sera nécessaire, 53 % des mesures proposées ne requièrent pas d'investissements publics supplémentaires. De nombreuses propositions impliquent des modifications réglementaires, une coordination entre les parties prenantes et une refonte des programmes déjà en cours. Toutefois, la mise en œuvre de ces réformes nécessitera des changements importants dans la gouvernance de l'Union, ce qui renforcera la profondeur de la coordination tout en réduisant la charge réglementaire pesant sur les entreprises.

Le rapport souligne que si des mesures ne sont pas prises, l'Europe devra faire des compromis en matière sociale, environnementale ou de liberté – ce qui saperait fondamentalement la raison d'être de l'Union.

Principaux domaines d'action recensés dans le rapport Draghi

La première priorité définie dans le rapport consiste à combler l'écart en matière d'innovation avec les États-Unis et la Chine. Les entreprises de l'Union ont dépensé environ 270 milliards d'euros de moins en R&D que leurs homologues américains en 2021, en grande partie à cause d'une structure industrielle statique. Comme l'a souligné Mario Draghi dans son discours devant le Parlement européen, aucune entreprise de l'UE ayant une capitalisation boursière supérieure à 100 milliards d'euros n'a été créée à partir de zéro au cours des cinquante dernières années, tandis que les six entreprises américaines évaluées à plus de 1 milliard d'euros ont toutes été créées pendant cette même période. Ce manque de dynamisme est particulièrement manifeste dans le domaine des technologies numériques, où seules quatre des cinquante plus grandes entreprises technologiques au monde sont européennes.

Le deuxième domaine d'action clé réside dans la mise en œuvre d'un plan commun pour la décarbonation et la compétitivité. Alors que les entreprises de l'UE sont confrontées à des prix de l'électricité qui sont 2 à 3 fois plus élevés que ceux des États-Unis et à des prix du gaz naturel 4 à 5 fois plus élevés, la décarbonation offre à l'Europe l'occasion de réduire les coûts de l'énergie et de devenir un fer de lance dans le domaine des technologies propres. Elle l'est d'ailleurs déjà au niveau mondial dans

²⁵ «Le modèle d'innovation de l'UE devrait garantir: i) que les travailleurs bénéficient d'un soutien au moyen de politiques d'assurance sociale, ainsi que de programmes actifs de perfectionnement et de reconversion professionnels (ii) la création d'emplois de qualité (en termes de rémunération, de flexibilité et de sécurité des travailleurs); et iii) que la cohésion sociale et géographique reste un élément à part entière du modèle. L'exemple de la Suède, qui dispose d'un secteur technologique plus de deux fois plus productif que la moyenne de l'Union, montre qu'un modèle social fort et un environnement technologique prospère sont non seulement compatibles mais qu'ils se renforcent mutuellement lorsqu'ils sont associés à des programmes visant à créer des emplois de qualité pour des travailleurs qualifiés vivant dans des villes où le coût de la vie est abordable. Combiner la création d'emplois de qualité avec des niveaux élevés de protection sociale et de redistribution est une valeur fondamentale du modèle de l'Union, qu'il convient de préserver pour réussir à transformer l'Union en une société plus avancée sur le plan technologique» (rapport Draghi).

²⁶Voir notamment l'[analyse](#) de l'Institut royal Elcano.

le domaine des technologies propres telles que les éoliennes et les électrolyseurs: plus d'un cinquième des technologies propres et durables qui sont développées dans le monde le sont en Europe. Toutefois, la concurrence chinoise s'intensifie sous l'effet des subventions, de la rapidité de l'innovation et de la capacité de production à l'échelle du continent.

Le troisième d'action prioritaire consiste à renforcer la sécurité et à réduire les dépendances. Selon le rapport Draghi, environ 40 % des importations européennes proviennent d'un petit nombre de fournisseurs et sont difficiles à remplacer et ce, d'autant moins que la moitié de ces importations proviennent de pays avec lesquels l'Union n'est pas alignée stratégiquement. L'industrie de la défense de l'Union souffre également d'une fragmentation: les marchés publics collaboratifs européens ont représenté moins d'un cinquième des dépenses consacrées à l'acquisition d'équipements de défense en 2022. Comme le soulignent à la fois le rapport et l'intervention parlementaire de Mario Draghi, dans un environnement géopolitique de plus en plus instable, de telles dépendances deviennent des vulnérabilités.

Pour relever ces défis, le rapport propose un programme de réformes complet combinant différents outils et approches stratégiques. [L'analyse de l'Institut royal Elcano](#) montre que 16 % des mesures peuvent être considérées comme des actions «à gain rapide», à la fois hautement viables sur le plan politique et considérées comme les plus urgentes. Elles concernent des secteurs clés tels que la numérisation, l'énergie et la politique de concurrence. Cependant, la mise en œuvre nécessitera des investissements importants – estimés entre 750 et 800 milliards d'euros d'investissements annuels supplémentaires – ainsi que des réformes substantielles de la gouvernance et des processus décisionnels de l'Union.

Défis en matière de mise en œuvre et réforme de la gouvernance

Le rapport Draghi souligne que la réussite de la mise en œuvre des réformes proposées se heurte à trois obstacles principaux qu'il faut surmonter. Premièrement, l'action de l'Europe n'est pas assez précise – si des objectifs communs sont formulés, ils ne sont pas étayés par des priorités claires ou des actions stratégiques coordonnées. Ainsi, tout en prétendant favoriser l'innovation, l'Union continue d'alourdir la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises européennes: pour plus de la moitié des PME, les obstacles réglementaires et de la charge administrative représentent le plus gros problème.

Deuxièmement, l'Europe n'utilise pas efficacement ses ressources communes. Si l'Union dispose d'un pouvoir de dépense collectif important, il est dilué entre les multiples instruments nationaux et de l'UE. Par exemple, le secteur public de l'Union consacre autant de dépenses à la R&I qu'aux États-Unis en pourcentage du PIB, mais un dixième seulement de ces dépenses ont lieu au niveau de l'Union, malgré les importantes retombées des investissements publics dans la R&I sur le secteur privé. De même, les marchés publics collaboratifs européens dans le domaine de la défense ne représentaient que 18 % des dépenses consacrées à l'acquisition d'équipements de défense en 2022.

Une réforme fondamentale de la gouvernance est donc nécessaire. Comme Mario Draghi l'a souligné dans son discours parlementaire, les règles décisionnelles de l'Europe n'ont pas considérablement évolué à mesure que l'Union s'est élargie et que l'environnement mondial est devenu plus hostile et plus complexe. Il en résulte un processus législatif dans lequel il faut en moyenne dix-neuf mois pour parvenir à un accord sur de nouvelles lois. Le rapport recommande d'établir un nouveau «cadre de coordination de la compétitivité» pour favoriser la coordination à l'échelle de l'Union dans les domaines prioritaires, en lieu et place d'autres instruments de coordination qui se chevauchent. Il serait décliné en plans d'action pour la compétitivité pour chaque priorité stratégique, avec des objectifs, une gouvernance et un financement bien définis.

Le rapport souligne également que le financement de ces réformes nécessitera des changements importants. Pour atteindre les objectifs fixés dans le rapport, un investissement supplémentaire d'au moins 750 à 800 milliards d'euros par an est nécessaire. Alors qu'historiquement, environ 80 % des investissements ont été réalisés par le secteur privé, la fourniture d'investissements privés d'environ 4 % du PIB par le seul financement du marché requerrait un soutien substantiel de la part des fonds publics. Toutefois, comme le souligne l'analyse Elcano, si la stratégie exposée dans le rapport est mise en œuvre et si la productivité augmente, il sera beaucoup plus facile pour le secteur public de financer sa part.

Recommandations de base en matière de politique

Il ressort de l'analyse complète du rapport Draghi, que plusieurs actions prioritaires concrètes sont essentielles si l'on veut améliorer la compétitivité de l'Union. **Dans le domaine de l'innovation, le rapport recommande de doubler le programme-cadre de l'UE pour la R&I, pour le porter à 200 milliards d'euros sur sept ans, avec une dotation plus importante pour le financement de l'innovation de rupture.** Afin de faciliter le développement d'entreprises qui réussissent, le rapport propose de créer un nouveau statut juridique à l'échelle de l'Union, la «société européenne innovante», qui fournirait aux entreprises une identité numérique unique valable dans toute l'Union ainsi qu'un accès à une législation harmonisée.

En ce qui concerne la décarbonation et la compétitivité, le rapport préconise une approche différenciée selon les secteurs et les technologies. Il s'agirait notamment de tirer parti de la force de l'Europe dans le domaine des technologies propres tout en adoptant une approche pragmatique à l'égard des secteurs dans lesquels les producteurs étrangers ont gagné un rôle de premier plan. Le rapport recommande de dissocier la rémunération des énergies renouvelables et du nucléaire de la production de combustibles fossiles et d'accélérer l'octroi de permis pour les projets dans le domaine des énergies propres, tout en garantissant une protection efficace des industries stratégiques.

Afin de réduire les dépendances, le rapport appelle à développer une véritable «politique économique étrangère» de l'UE, en coordonnant les accords commerciaux préférentiels et les investissements directs avec les nations riches en

ressources. En ce qui concerne la défense, il recommande d'accroître considérablement l'agrégation de la demande entre groupes d'États membres et d'augmenter la part des marchés publics conjoints dans le domaine de la défense. Comme le souligne le discours de Mario Draghi devant le Parlement, ces mesures ne sont pas un protectionnisme mais visent à garantir l'autonomie stratégique de l'Europe tout en maintenant son engagement en faveur de l'ouverture des marchés.

La bonne mise en œuvre de ces recommandations nécessite de renforcer la gouvernance de l'Union en établissant un nouveau cadre de coordination de la compétitivité. Un tel cadre garantirait un meilleur alignement des politiques et des ressources à l'appui des objectifs communs, tout en réduisant les charges réglementaires qui entravent actuellement la compétitivité des entreprises européennes. Il nécessiterait un financement suffisant, qui associe des investissements privés et un soutien public, y compris éventuellement un financement conjoint au moyen d'instruments de dette communs pour des projets stratégiques clés.

Le 29 janvier 2025, la Commission a proposé une [boussole pour la compétitivité](#) afin d'établir un cadre cohérent au niveau de l'Union qui permette de progresser dans ces différentes actions politiques.

Réunion plénière II: Premiers plans nationaux au titre du cadre de gouvernance économique révisé – Enseignements tirés

Quelques questions-cadres pour les participants:

- *Comment garantir une participation appropriée des parlements nationaux et des institutions budgétaires indépendantes à l'élaboration et au suivi des plans budgétaires et structurels nationaux?*
- *Quels enseignements peut-on tirer du dialogue technique entre les États membres et la Commission au cours de ce premier cycle de mise en œuvre? Quelles mesures pourraient être prises pour accroître la transparence de cet exercice?*
- *Comment assurer une mise en œuvre et un suivi efficaces des trajectoires budgétaires convenues tant au niveau national qu'au niveau de l'UE?*
- *Quels sont les principaux défis recensés lors de la traduction des trajectoires de dépenses nettes convenues en décisions budgétaires annuelles?*
- *Quelles améliorations pourraient être envisagées pour le prochain cycle de plans afin de renforcer la responsabilité démocratique du processus?*
- *Dans quelle mesure le nouveau cadre a-t-il tenu sa promesse d'une plus grande spécificité nationale et d'une plus grande appropriation de la planification budgétaire?*
- *Comment les parlements nationaux peuvent-ils encourager leurs gouvernements à discuter avec eux des rapports d'avancement afin d'assurer un suivi efficace et de maintenir la responsabilité démocratique?*

La réforme [du cadre de gouvernance économique de l'UE](#), qui est entrée en vigueur en avril 2024, marque un changement important dans l'approche de l'Union européenne en matière de surveillance budgétaire. Cette réforme introduit un nouveau cadre axé sur les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et un indicateur opérationnel unique pour le cadre de surveillance budgétaire, à savoir la trajectoire des dépenses nettes.

Le premier cycle de mise en œuvre de ce cadre révisé a été lancé en juin 2024 avec la transmission par la Commission d'[orientations budgétaires aux États membres](#), puis la [présentation de plans nationaux en septembre-octobre 2024](#). À la fin du mois de novembre 2024, la Commission avait évalué vingt-et-un plans des États membres, ce qui constituait un premier test crucial quant à l'efficacité du nouveau cadre.

Cette session plénière vise à débattre des premières expériences de mise en œuvre du cadre réformé, à tirer les enseignements de l'élaboration et de l'évaluation des premiers plans nationaux et à discuter des défis et des possibilités recensés au cours de cette phase initiale.

La discussion est particulièrement opportune, en ce qu'elle peut éclairer la mise en œuvre du cadre dans les années à venir, y compris pour les États membres qui n'ont pas encore présenté leurs plans.

Points clés du nouveau cadre

Le cadre réformé constitue un changement fondamental dans l'approche de l'Union en matière de surveillance budgétaire, en ce qu'il passe d'un ensemble complexe de règles à un système plus adapté fondé sur une analyse par pays. L'un de ses points essentiels réside dans l'obligation faite aux États membres de présenter des plans budgétaires et structurels à moyen terme qui couvrent une période de quatre à sept ans. Ces plans doivent détailler les stratégies budgétaires, les réformes structurelles et les investissements, en mettant tout particulièrement l'accent sur les priorités de l'Union, comme les transitions écologique et numérique, la résilience sociale et les capacités de défense.

Il comporte une innovation centrale à savoir l'introduction d'un indicateur opérationnel unique – la trajectoire des dépenses nettes – qui remplace les objectifs budgétaires multiples antérieurs. Cette trajectoire, qui exclut les dépenses d'intérêts, les mesures discrétionnaires en matière de recettes et les dépenses financées par l'Union, entre autres, sert de principal indicateur pour le suivi de la mise en œuvre de la politique budgétaire. Elle est définie pour faire en sorte que la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou reste à des niveaux prudents, tout en maintenant des déficits budgétaires inférieurs à 3 % du PIB.

Le cadre introduit plusieurs sauvegardes afin de garantir la viabilité budgétaire. Il s'agit notamment d'une mesure de sauvegarde de la soutenabilité de la dette qui requiert une réduction annuelle minimale de la dette pour les pays dont la dette dépasse 60 % du PIB, d'une sauvegarde de la résilience du déficit qui vise les déficits structurels, ainsi que d'une exigence de non-report de la dette afin d'éviter tout

retard dans les ajustements budgétaires. Les États membres peuvent demander une prolongation de trois ans de leur période d'ajustement s'ils proposent des réformes et des investissements substantiels qui favorisent la croissance et la viabilité budgétaire.

Premier cycle de mise en œuvre – État d'avancement

En janvier 2025, la Commission a évalué les plans budgétaires et structurels à moyen terme de vingt-deux États membres, tandis que cinq pays (Autriche, Belgique, Bulgarie, Allemagne et Lituanie) n'ont pas encore présenté leurs plans, principalement en raison des élections nationales et des processus de formation du gouvernement. L'évaluation de la Commission a été largement positive, vingt-et-un des vingt-deux plans étant censés définir des trajectoires budgétaires crédibles pour garantir la viabilité budgétaire. Il n'y a guère que dans le cas des Pays-Bas que la Commission a constaté que la croissance des dépenses nettes proposée entraînerait une violation des valeurs de référence du traité à moyen terme. Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté les recommandations approuvant les plans budgétaires et structurels à moyen terme et fixant le sentier des dépenses nettes correspondant pour vingt-et-un États membres. L'approbation de la Hongrie, qui a soumis son plan plus tard, est toujours en attente, l'évaluation dudit plan par la Commission étant toujours en cours.

Cinq États membres (Finlande, France, Italie, Roumanie et Espagne) ont demandé une période d'ajustement plus longue de sept ans au lieu de quatre, sur la base de leur engagement à mettre en œuvre des réformes et des investissements substantiels. La Commission a répondu positivement à ces demandes. En effet, elle estime que les réformes et les investissements proposés contribuent de manière crédible à la croissance durable et à la résilience, qu'ils répondent efficacement aux recommandations par pays et maintiennent les niveaux d'investissement public requis. Le Conseil a également approuvé la prolongation de la période d'adaptation pour ces cinq États membres.

Les exigences en matière d'ajustement budgétaire découlant des plans évalués sont importantes pour plusieurs pays fortement endettés²⁷. Toutefois, ces exigences sont généralement moins strictes qu'elles ne l'auraient été dans le cadre précédent. L'évaluation a également montré que les garanties chiffrées ne limitent pas de manière significative les trajectoires budgétaires dans cette première mise en œuvre, sauf pour la Finlande, où la sauvegarde de la soutenabilité de la dette est contraignante.

Principales difficultés et enseignements tirés

Le premier cycle de mise en œuvre du nouveau cadre a fourni des informations importantes sur son fonctionnement pratique.

²⁷Voir l'analyse de [Bruegel](#), «*The implications of the European Union's fiscal rules*» (Les implications des nouvelles règles budgétaires de l'Union européenne).

Le dialogue technique entre les États membres et la Commission a joué un rôle important dans l'établissement d'un accord sur les chiffres des dépenses nettes, soulignant l'importance de cet aspect du processus.

Cet exercice pose toutefois un certain nombre de difficultés quant à la transparence du cadre, notamment en ce qui concerne la participation parlementaire. En particulier, certaines **révisions des trajectoires des dépenses nettes déjà présentées dans les plans budgétaires et structurels à moyen terme accessibles au public ont eu lieu à huis clos**, la communication officielle entre les autorités nationales et la Commission européenne n'ayant été publiée qu'après la publication de l'évaluation de la Commission ou, dans le cas de la France, après l'approbation par le Conseil.

Pour le premier cycle de plans, le règlement prévoyait une dérogation à l'obligation de consulter les parlements nationaux lors de l'élaboration des plans, ce qui limitait leur participation aux phases préliminaires. S'agissant des procédures nationales, treize États membres sur vingt-deux ont présenté leurs plans à leurs parlements nationaux. Sept États membres ont reçu des avis formels de la part de leurs institutions budgétaires indépendantes sur les plans présentés, suggérant des **possibilités de participation plus large de ces entités aux cycles futurs**.

L'expérience acquise en matière de mise en œuvre a également permis de recenser des domaines nécessitant un examen plus approfondi. Il s'agit notamment d'assurer la cohérence entre les plans budgétaires et structurels à moyen terme et la procédure concernant les déficits excessifs, et de clarifier la manière dont les réformes et les investissements proposés sont intégrés dans les évaluations de la soutenabilité de la dette.

En outre, si le cadre comprend des dispositions visant à soutenir les investissements publics, **il convient d'examiner attentivement la manière dont les États membres peuvent maintenir ou accroître ces investissements tout en respectant leurs exigences en matière d'ajustement budgétaire.** Il importera de surveiller ces aspects au fil de la mise en œuvre du cadre.