COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.6.2025
COM(2025) 210 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la France

{SWD(2025) 210 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la France

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil[1], et notamment son article 3, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

Considérations générales

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, qui est entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui vise à promouvoir des finances publiques saines et durables, une croissance durable et inclusive et la résilience au moyen de réformes et d'investissements, ainsi qu'à prévenir les déficits publics excessifs. Le règlement dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et exigences du TFUE. Le Semestre européen prévoit, en particulier, la formulation des recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre. En outre, le règlement encourage les États membres à s'approprier la politique budgétaire et axe davantage celle-ci sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, de réforme et d'investissement sur un horizon de quatre ou cinq ans, selon la durée de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes[2], dans chacun de ces plans, doit être conforme aux

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263, on entend par «dépenses nettes», les dépenses publiques, déduction faite: i) des dépenses d'intérêts; ii) des mesures discrétionnaires en

exigences du règlement, et notamment aux obligations de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du produit intérieur brut (PIB) et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité à moyen terme. Lorsqu'un État membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble pertinent de réformes et d'investissements conformément aux critères énoncés dans le règlement, la période d'ajustement peut être prolongée de trois ans au maximum.

(2) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3], qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après la «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres, créant une impulsion budgétaire financée par l'Union, pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité favorise la reprise économique et sociale par la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables tendant, en particulier, à promouvoir les transitions écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long termes, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(3) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil[4] (ci-après le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à affranchir progressivement l'Union de sa dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cet effort contribue à garantir la sécurité énergétique de l'Union en diversifiant son approvisionnement énergétique et en augmentant son utilisation des énergies renouvelables, ses capacités de stockage de l'énergie et son efficacité énergétique. La France a ajouté un chapitre REPowerEU à son plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs REPowerEU.

(4) Le 28 avril 2021, la France a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. En vertu de l'article 19 de ce règlement, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience selon les lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la

---

matière de recettes; iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union; iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union; v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage; et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

[3] Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[4] Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

France[5], laquelle a été modifiée le 14 juillet 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU[6]. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement, indiquant que la France a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles de la même réforme ou du même investissement précédemment atteints.

(5) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la France[7]. Le plan, présenté conformément à l'article 11 et à l'article 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, couvre la période 2025-2029 et annonce un ajustement budgétaire sur sept ans.

(6) Le 26 novembre 2024, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2025 de la France. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2025 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la France n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2025, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro[8] le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

(7) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'UE sur les cinq prochaines années. La boussole met en évidence les trois impératifs de transformation pour une croissance économique durable: i) l'innovation; ii) la décarbonation et la compétitivité; et iii) la sécurité. Afin de combler le déficit d'innovation, l'UE entend favoriser l'innovation industrielle, soutenir la croissance des jeunes entreprises au moyen d'initiatives telles que la stratégie de l'UE en faveur des jeunes pousses et des entreprises en expansion, et promouvoir l'adoption de technologies avancées comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique. Poursuivant l'objectif d'un verdissement de l'économie, la Commission a présenté un plan d'action global pour une énergie abordable et un pacte pour une industrie propre, visant à garantir que la transition vers une énergie propre reste efficace par rapport à son coût, propice à la compétitivité, en particulier pour les secteurs à forte intensité énergétique, et soit un moteur de croissance. Afin de réduire ses dépendances excessives et d'accroître sa sécurité, l'Union est déterminée à renforcer ses partenariats commerciaux mondiaux, à

---

5 Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la France (ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1).

6 Décision d'exécution du Conseil du 14 juillet 2023 modifiant la décision d'exécution du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la France (ST 11150/23; ST 11150/23).

7 Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la France (JO C/2025/659, 10.2.2025).

8 Recommandation du Conseil du 13 mai 2025 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

diversifier ses chaînes d'approvisionnement et à sécuriser son accès aux matières premières critiques et aux sources d'énergie propres. La mise en œuvre de ces priorités s'appuie sur des catalyseurs horizontaux, à savoir la simplification de la réglementation, l'approfondissement du marché unique, la compétitivité des financements et une union de l'épargne et des investissements, la promotion des compétences et d'emplois de qualité, et une meilleure coordination des politiques de l'UE. La boussole pour la compétitivité est alignée sur le Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de la Commission et à créer ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(8) En 2025, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, car ces plans permettent aux pays concernés de relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis identifiés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées ces dernières années. Ces recommandations par pays conservent leur pertinence pour les plans pour la reprise et la résilience modifiés conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2021/241.

(9) Les recommandations par pays de 2025 pointent tous les grands défis de politique économique auxquels les mesures prévues dans les plans pour la reprise et la résilience répondent insuffisamment, en tenant compte des défis pertinents déjà mis en évidence dans les recommandations par pays de 2019 à 2024.

(10) Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour la France. Ce rapport évalue les progrès accomplis par la France dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées et fait le point de la mise en œuvre, par la France, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il mentionne les défis les plus pressants auxquels la France est confrontée. Il évalue également les progrès accomplis par la France dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(11) Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé, pour la France, les taux de croissance maximaux des dépenses nettes suivants: 0,8 % en 2025, 1,2 % en 2026, 1,2 % en 2027, 1,2 % en 2028 et 1,1 % en 2029, ce qui correspond aux taux de croissance maximaux cumulés calculés par rapport à 2023 de 4,6 % en 2025, de 5,8 % en 2026, de 7,1 % en 2027, de 8,4 % en 2028 et de 9,5 % en 2029. Pour la période 2025-2029, ces taux de croissance maximaux des dépenses nettes correspondent à la trajectoire de correction prévue à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1467/97, comme précisé par le Conseil le 21 janvier 2025 dans sa recommandation visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif en France[9]. Le 30 avril 2025, la France a

[9] Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif en France, C/2025/5033/1.

présenté son rapport d'avancement annuel[10] sur l'action engagée en réponse à la recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif, la mise en œuvre de l'ensemble de réformes et investissements sous-tendant la prolongation de la période d'ajustement et la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les recommandations par pays qui lui ont été spécifiquement adressées dans le cadre du Semestre européen. Le rapport d'avancement annuel tient également compte des rapports semestriels présentés par la France sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241.

(12) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions représentent un défi existentiel pour l'Union européenne. La Commission a recommandé d'activer, de manière coordonnée, la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE pour parvenir à une augmentation rapide et significative des dépenses de défense. Cette proposition a été saluée par le Conseil européen du 6 mars 2025.

(13) D'après les données validées par Eurostat[11], le déficit public de la France s'est creusé, passant de 5,4 % du PIB en 2023 à 5,8 % en 2024, tandis que la dette publique a augmenté, passant de 109,8 % du PIB à la fin de 2023 à 113,0 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions se traduisent par un taux de croissance des dépenses nettes de 3,1 % en 2024. Dans son rapport d'avancement annuel 2025, la France estime à 3,3 % la croissance des dépenses nettes en 2024. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[12], qui comprend à la fois les dépenses financées au niveau national et au niveau de l'UE, a été globalement neutre en 2024.

(14) Selon le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires de la France prévoit une croissance du PIB réel de 0,7 % en 2025 et de 1,2 % en 2026[13], tandis que l'inflation mesurée par l'IPC devrait s'établir à 1,4 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 0,6 % en 2025 et de 1,3 % en 2026, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 0,9 % en 2025 et à 1,2 % en 2026.

(15) D'après le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait diminuer pour s'établir à 5,4 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter et atteindre 116,2 % à la fin de 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 0,9 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 5,6 % du PIB en 2025. La baisse du

---

10 Les rapports d'avancement annuels 2025 sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=fr.

11 Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

12 L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'UE. L'orientation budgétaire correspond à la différence entre i) la croissance potentielle à moyen terme et ii) la variation des dépenses primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'Union.

13 Pour toutes les années, la croissance du PIB mentionnée dans le rapport d'avancement annuel est corrigée des variations saisonnières et des effets de calendrier.

déficit en 2025 s'explique principalement par l'incidence des mesures d'accroissement des recettes estimées à environ 0,5 % du PIB, ainsi que des mesures de réduction des dépenses, portant principalement sur la consommation publique et les transferts sociaux, qui représentent près de 0,3 % du PIB. Ces mesures ont plus que compensé l'augmentation prévue des dépenses liées aux indemnités de chômage et l'augmentation des intérêts à verser sur la dette publique. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 0,9 % en 2025. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, qui comprend à la fois les dépenses financées au niveau national et au niveau de l'UE, devrait être restrictive de 0,9 % du PIB en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 116,0 % à la fin de 2025. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2025 reflète principalement le déficit primaire élevé.

(16) D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, des dépenses publiques représentant 0,1 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2025. Elles représentaient également 0,1 % du PIB en 2024. Les dépenses financées par le soutien non remboursable au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettent des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques de la France.

(17) En France, les dépenses de défense des administrations publiques s'élevaient à 1,7 % du PIB en 2021, à 1,8 % en 2022 et à 1,8 % en 2023[14]. D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses de défense devraient s'élever à 1,9 % du PIB tant en 2024 qu'en 2025, soit une augmentation de 0.2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021.

(18) D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, en France, les dépenses nettes devraient augmenter de 0,9 % en 2025 et de 4,1 %, en cumulé, sur 2024 et 2025. D'après ces mêmes prévisions, la croissance des dépenses nettes de la France en 2025 devrait être supérieure au taux de croissance maximal recommandé établi par la trajectoire de correction, ce qui correspond à un écart[15] de 0,1 % du PIB en termes annuels. L'écart prévu ne dépasse pas le seuil d'écart annuel de 0,3 % du PIB au-delà duquel il serait fortement présumé que l'action n'est pas efficace. Si l'on examine conjointement les années 2024 et 2025, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes devrait être inférieur au taux de croissance maximal recommandé. Par conséquent, la procédure concernant les déficits excessifs pour la France est suspendue. Dans le même temps, la France est invitée à se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires pour se conformer à la trajectoire de correction. Une évaluation plus complète sera effectuée lorsque les données réelles seront disponibles.

(19) Selon le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait diminuer et s'établir à 4,6 % du PIB en 2026, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 117,6 % à la fin de 2026. Après 2026, d'après le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait quant à lui reculer progressivement à 4,1 % du PIB en 2027, à 3,4 % en 2028, puis à 2,8 % en 2029. Après 2026, le ratio de

[14] Eurostat, dépenses publiques sur la base de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

[15] À partir de 2026, ces chiffres figureront dans le compte de contrôle établi par l'article 22 du règlement (UE) 2024/1263.

la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 118,1 % en 2027, avant de diminuer progressivement pour s'établir à 117,8 % en 2028, puis à 117,2 % en 2029. Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions, les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 5,7 % du PIB en 2026. L'augmentation du déficit en 2026 s'explique principalement par l'hypothèse de politiques inchangées et la hausse des intérêts à verser sur la dette publique. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 2,5 % en 2026. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, qui comprend à la fois les dépenses financées au niveau national et au niveau de l'UE, devrait être globalement neutre en 2026. Le ratio de la dette publique au PIB devrait, selon les prévisions de la Commission, augmenter pour s'établir à 118,4 % à la fin de 2026. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2026 s'explique principalement par le déficit primaire élevé.

(20) La recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la France précise l'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation de la période d'ajustement, ainsi qu'un calendrier pour leur mise en œuvre. Il s'agit notamment de mesures existantes et renforcées issues du plan la reprise et la résilience, telles que le renforcement des revues des dépenses, des réformes visant à accélérer la production d'énergie renouvelable, une réforme de l'assurance chômage et une augmentation des dépenses publiques de recherche, ainsi que des réformes et des investissements supplémentaires tels que la rationalisation des dépenses fiscales et sociales, la réforme des réductions générales des cotisations de sécurité sociale, des réformes visant à simplifier l'environnement des entreprises et à faciliter la décarbonation de l'industrie. Compte tenu des informations fournies par la France dans son rapport d'avancement annuel, la Commission constate que les réformes et les investissements sous-tendant une prolongation qui étaient attendus pour le 30 avril 2025 ont été mis en œuvre, à l'exception de la réforme des réductions générales des cotisations de sécurité sociale en rapport avec le salaire minimum (SMIC), qui ont permis de réaliser des économies légèrement inférieures à celles qui étaient prévues.

(21) Les dépenses fiscales en France sont nombreuses et entraînent une lourde charge budgétaire. Selon les estimations, les 467 dépenses fiscales recensées dans le projet de budget pour 2024 se sont chiffrées à 83,3 milliards d'EUR (2,9 % du PIB), soit environ un quart des recettes totales de l'État. Selon la Cour des comptes française, le coût budgétaire final des dépenses fiscales en 2024 fait apparaître un glissement de 4,55 milliards d'EUR par rapport à leur coût initial estimé, ce qui prolonge de facto leur tendance à la hausse en termes réels depuis 2013, malgré de nombreuses tentatives visant à contrôler leur coût et leur nombre. En outre, le coût budgétaire final n'inclut pas les dépenses fiscales liées à la taxe sur la valeur ajoutée qui sont dévolues aux autorités locales et aux administrations de sécurité sociale. Les dépenses fiscales les plus importantes selon leur incidence budgétaire dans la loi de finances pour 2024 sont le crédit d'impôt en faveur de la recherche (7,9 milliards d'EUR), le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (6,7 milliards d'EUR), l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites (4,8 milliards d'EUR), l'exonération des sommes versées au titre de la participation des salaires aux bénéfices de l'entreprise, du partage des plus-values, des plans d'épargne salariale et des plans d'épargne retraite (2,8 milliards d'EUR) et le taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (2,2 milliards d'EUR). En revanche, de nombreuses dépenses fiscales entraînent des avantages individuels limités tout en créant une charge budgétaire globale considérable, tandis que dans certains cas, le

nombre de bénéficiaires est inconnu, ce qui entrave le contrôle total de ces dépenses. Les dépenses fiscales réduisent l'efficacité et la transparence du système fiscal français, introduisent un degré important de complexité et, plus généralement, sont à l'origine d'une répartition moins efficace en raison des distorsions induites par les décisions individuelles. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, adoptée en novembre 2023, a introduit des dispositions spécifiques visant à limiter l'incidence budgétaire des dépenses fiscales, à en maîtriser le nombre et à les rendre plus efficaces, mais aussi à améliorer la transparence de la communication au Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Toutefois, d'autres tentatives menées par le passé pour réduire la complexité fiscale et faire baisser les coûts budgétaires associés aux dépenses fiscales n'ont eu qu'un succès limité.

(22) S'établissant à 57,1 % du PIB en 2024, les dépenses publiques de la France comptent toujours parmi les plus élevées de l'UE et sont supérieures de 7,5 points de pourcentage à la moyenne de l'UE. Dans ses prévisions du printemps 2025, la Commission annonce un écart similaire en 2025 et 2026. Une action résolue en matière de dépenses publiques s'impose donc pour l'assainissement budgétaire en France. Le mécanisme de revue des dépenses, adopté avec la loi de finances pour 2023 dans le contexte du plan pour la reprise et la résilience, vise à procéder à des évaluations régulières afin de recenser les dépenses les plus efficaces en faveur de la croissance, de l'inclusion sociale et des transitions écologique et numérique, tout en soutenant l'assainissement budgétaire en réduisant les dépenses lorsque des inefficacités sont détectées. Dans le cadre de son plan budgétaire et structurel à moyen terme et afin de justifier une prolongation de la période d'ajustement budgétaire, la France s'est engagée à mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour relever ce défi. Selon le rapport d'avancement annuel de la France, les revues des dépenses menées en 2024 ont permis de dégager des économies estimées à 4,3 milliards d'EUR dans la loi de finances pour 2025, ce qui constituerait une avancée substantielle vers la réalisation de l'objectif cumulé de 8 milliards d'EUR d'économies permanentes sur la période 2025-2027 affiché dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme de la France. À l'avenir, il serait profitable, aux fins de l'assainissement budgétaire, de continuer d'intégrer régulièrement, dans la planification budgétaire annuelle et pluriannuelle, des objectifs de réduction des dépenses quantifiés.

Principaux défis

(23) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241, et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience prévoit un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de parachever la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme de la France par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Il demeure essentiel d'associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient largement le plan pour la reprise et la résilience, de manière à en garantir la bonne mise en œuvre.

(24) En France, la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion, qui comprennent le soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER), du

Fonds pour une transition juste (FTJ) et du Fonds social européen plus (FSE+), s'est accélérée. Il est important de poursuivre les efforts pour veiller à la mise en œuvre rapide de ces programmes, tout en maximisant leur incidence sur le terrain. Dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, la France prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance. Dans le même temps, la France reste confrontée à des défis, notamment la nécessité de mieux tirer parti des possibilités industrielles découlant des transitions écologique et numérique, les défis liés au logement, en particulier dans les quartiers défavorisés des zones urbaines, et la nécessité d'améliorer l'accès à l'eau propre et à l'assainissement, notamment dans les régions ultrapériphériques et tout particulièrement à Mayotte. En outre, afin de renforcer la résilience sociale, il convient d'accorder une attention particulière aux investissements dans le perfectionnement et la reconversion professionnels afin de répondre aux besoins du marché du travail, en mettant l'accent sur les groupes les plus défavorisés et en renforçant les mesures de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'inclusion sociale, tout particulièrement en ce qui concerne l'enfance. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, la France est tenue, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, de procéder à un examen chaque programme en tenant compte, entre autres, des défis recensés dans les recommandations qui lui on été adressées en 2024. Les propositions de la Commission adoptée le 1er avril 2025[16] prévoient de prolonger au-delà du 31 mars 2025 le délai de présentation d'une évaluation – par programme – des résultats de l'examen à mi-parcours. Elles prévoient également d'offrir une certaine souplesse pour accélérer la mise en œuvre des programmes et d'encourager les États membres à allouer des ressources au titre de la politique de cohésion à cinq priorités stratégiques de l'Union, à savoir la compétitivité dans les technologies stratégiques, la défense, le logement, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique.

(25) La plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) permet d'investir dans une priorité stratégique essentielle de l'UE en renforçant la compétitivité de l'UE. STEP fait appel à 11 fonds existants de l'UE. Les États membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui soutient les investissements dans des domaines prioritaires. La France pourrait se servir de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(26) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE visent à répondre, la France est confrontée à plusieurs autres défis liés à la charge réglementaire et administrative, à l'intensité de R&D des entreprises, à la collaboration efficace entre les entreprises et les universités, à la numérisation des petites et moyennes entreprises (PME), à la décarbonation des transports et des bâtiments, au déploiement des énergies renouvelables et aux investissements connexes dans le réseau électrique et le stockage, aux pénuries de compétences, au système éducatif, à la profession d'enseignant et à la pauvreté des enfants.

(27) Comme le prévoit la boussole pour la compétitivité, toutes les institutions européennes, nationales et locales doivent déployer des efforts importants pour élaborer des règles plus simples et accélérer les procédures administratives. La

[16] Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les règlements (UE) 2021/1058 et (UE) 2021/1056 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours, COM(2025) 123 final.

Commission s'est fixé des objectifs ambitieux visant à réduire la charge administrative d'au moins 25 %, et d'au moins 35 % pour les PME. Pour atteindre ces objectifs, elle a créé de nouveaux outils. Elle entend notamment soumettre le corpus législatif de l'UE à un test de résistance et renforcer le dialogue entre les parties prenantes. Afin d'être à la hauteur de cette ambition, la France doit par ailleurs prendre des mesures. 84 % des entreprises considèrent la complexité des procédures administratives comme un problème lorsqu'elles exercent leurs activités en France[17]. La France a adopté plusieurs réformes visant à réduire la charge administrative[18] et à accélérer l'action publique[19]. Ces efforts sont susceptibles d'avoir contribué à réduire la perception selon laquelle la réglementation applicable aux entreprises constitue un obstacle à long terme à l'investissement, comme en témoigne le déclin du nombre d'entreprises considérant la réglementation comme un obstacle majeur (25 % en 2019, 22 % en 2020, puis 19,7 % en 2024). En outre, depuis 2019, la France a amélioré sa position par rapport à la moyenne de l'UE[20]. Dans le cadre de son plan budgétaire et structurel à moyen terme et afin de justifier une prolongation de la période d'ajustement budgétaire, la France s'est engagée à mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour relever ce défi. Toutefois, ces dernières ne permettraient pas de relever complètement le défi lié à la charge réglementaire et administrative. Selon l'évaluation de la Commission[21] et les indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE de 2023, pour les services de détail et les services aux entreprises, dont bon nombre de professions sont réglementées, les restrictions réglementaires restent plus élevées en France que dans d'autres États membres. Une redéfinition des exigences applicables à l'exercice des activités de services et à l'accès à celles-ci stimulerait l'innovation, la concurrence et la mobilité professionnelle, ce qui entraînerait des effets économiques globaux positifs[22]. L'assouplissement des restrictions applicables au commerce de détail, telles que les exigences en matière d'enregistrement, les autorisations et les contraintes opérationnelles, notamment sur les ventes, pourrait contribuer à améliorer le fonctionnement des entreprises et bénéficier aux consommateurs grâce à des prix compétitifs et à un choix plus large de produits. Bien que moins contraignant que la moyenne de l'UE, le système global d'octroi de licences et d'autorisations pourrait encore être amélioré grâce à l'adoption de bonnes pratiques parmi lesquelles des réexamens réguliers des permis et des licences afin d'évaluer leur nécessité.

(28) Alors que la France détient le pourcentage le plus élevé de soutien public à la R&D des entreprises[23] dans l'UE (plus du double de la moyenne de l'UE, tant pour le soutien public total que pour sa composante relative aux incitations fiscales), l'intensité des dépenses de R&D des entreprises françaises stagne et est restée légèrement inférieure à la moyenne de l'UE en 2023. En particulier, un crédit d'impôt

17 Attitude des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE, rapport Eurobaromètre Flash (avril 2024).

18 Loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite «PACTE»).

19 Loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite «ASAP»).

20 BEI, Enquête 2024 de la BEI sur l'investissement. Pour l'UE, une moyenne arithmétique est calculée.

21 Commission européenne, indicateur de restrictivité du commerce de détail (mise à jour 2022), 2024.

22 L'évaluation à venir, par l'autorité française de la concurrence, des réformes relatives aux conditions d'installation et aux tarifs des professions réglementées du droit est attendue pour l'été 2025.

23 Le soutien public de la France à la R&D des entreprises s'élevait à 0,45 % du PIB en 2021, contre une moyenne de 0,2 % dans l'UE. En 2021, les incitations fiscales en faveur de la R&D représentaient une perte de recettes de 0,28 % du PIB en France, contre 0,1 % en moyenne dans l'UE. L'intensité des dépenses de R&D de la France s'élevait à 1,44 % en 2023 (même niveau qu'en 2012), soit un niveau inférieur à la moyenne de l'UE (1,49 %).

recherche coûteux (7,9 milliards d'EUR en 2024) est en place, même si les évaluations de ce dernier ont révélé des faiblesses majeures[24]. L'évaluation menée en 2021 par la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation a notamment montré que ce dispositif n'avait pas d'effets significatifs sur les grandes entreprises, bien qu'elles bénéficient de la moitié de ce soutien. Comme l'a recommandé l'Inspection générale des finances en mars 2024[25], dans la loi de finances pour 2025, le système de crédit d'impôt recherche a été quelque peu recentré sur les dépenses de R&D, à savoir en excluant les dépenses liées à la veille technologique et à la propriété intellectuelle de l'assiette des dépenses éligibles. En outre, le doublement de l'assiette relative au recrutement de chercheurs post-doctorants dans le cadre du système de crédit d'impôt recherche a été interrompu. Si ces mesures devraient permettre de réaliser des économies[26] (estimées à 5 % des dépenses fiscales annuelles de ce crédit d'impôt), elles ne devraient pas augmenter de manière significative les résultats en matière de R&D des entreprises, car elles ne modifient que légèrement le champ d'application dudit système. Allouer une part plus importante de l'aide en faveur des PME innovantes, des entreprises à moyenne capitalisation et des jeunes pousses et faciliter leur recours au système[27] pourraient stimuler les efforts de R&D, étant donné que ces entreprises sont sujettes à de plus fortes contraintes financières. Parmi les autres mesures de soutien à l'innovation figurent notamment le crédit d'impôt innovation et le statut de jeune entreprise innovante, lequel confère des avantages sociaux et fiscaux aux jeunes entreprises qui remplissent des conditions spécifiques en matière d'intensité des dépenses de R&D et de croissance. Ces mesures ciblent mieux les PME, mais disposent d'un budget beaucoup plus limité (environ 332 millions d'EUR pour le crédit d'impôt innovation et 314 millions d'EUR pour les dépenses fiscales et sociales en faveur des jeunes entreprises innovantes[28] en 2024). Les avantages découlant de l'accès à ces mesures plus ciblées ont été réduits de manière plus importante par rapport à leur taille que le crédit d'impôt recherche, conformément aux modifications introduites par la loi de finances pour 2025 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

(29) Un renforcement des liens entre le monde scientifique et le monde des entreprises, notamment dans le cadre de programmes de transfert de connaissances et de

---

24 OCDE (2020), «How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project», Direction de la science, de la technologie et de l'innovation, Policy Note, OCDE, Paris.
Conseil d'analyse économique (2022), Focus N°°090-2022 «Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche», Philippe Aghion, Nicolas Chanut et Xavier Jaravel.

25 L'Inspection générale des finances. Revue des dépenses: les aides aux entreprises, mars 2024, disponible à l'adresse suivante: https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.

26 Selon les estimations, les économies s'élèvent à 5 % [Rapport général n° 144 (2024-2025), tome II, fascicule 1, déposé le 21 novembre 2024, disponible à l'adresse suivante: Projet de loi de finances pour 2025: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) - Sénat).

27 Lignau (DGE, 2024) indique que, sur la période 2017-2021, 44 % seulement des startups créées en 2016 ont bénéficié du crédit d'impôt recherche, bien qu'elles l'aient utilisé davantage que d'autres régimes tels que le statut de jeune entreprise innovante ou le crédit d'impôt innovation.

28 Projet de loi de finances pour 2024: Rapports législatifs sur la recherche et l'enseignement supérieur. Rapport général n° 128 (2023-2024), tome III, annexe 24, déposé le 23 novembre 2023, disponible à l'adresse suivante: Projet de loi de finances pour 2024: Recherche et enseignement supérieur - Sénat.
Voir également l'état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France 2024, n°°17, juin 2024, thématique n° 23, disponible à l'adresse suivante: Les jeunes entreprises innovantes - état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°°17.

technologies, est essentiel pour générer l'innovation. Toutefois, la complexité de l'écosystème français en matière de transfert des technologies et de valorisation de la recherche, comme souligné dans le rapport d'évaluation de 2019 sur le programme «Investissements d'avenir», constitue un obstacle d'envergure. La France obtient un score largement inférieur à la moyenne de l'UE pour la R&D publique financée par les entreprises et cette situation ne s'est pas améliorée depuis 2019. La forte segmentation de l'écosystème et les résultats sous-optimaux d'acteurs clés tels que les sociétés d'accélération du transfert de technologies (les SATT), les instituts de recherche technologique et les instituts hospitalo-universitaires sont des points problématiques[29]. Toutefois, depuis 2019, le modèle des SATT n'a fait l'objet d'aucune réforme majeure. Plus récemment, l'initiative relative aux pôles universitaires d'innovation a été introduite en 2023 afin de renforcer les écosystèmes d'innovation locale en se basant sur les organisations et les régimes existants. Pour améliorer les résultats en matière d'innovation, il convient de rendre l'écosystème de transfert de connaissances et de technologies plus efficace. La solution passe par le ciblage de résultats concrets, comme une augmentation sensible du dépôt de brevets, la protection de la propriété intellectuelle et la création d'entreprises. Le fait de simplifier l'écosystème, par exemple en rationalisant le rôle des entités existantes ou en dynamisant la collaboration entre elles, pourrait également donner de meilleurs résultats.

(30) Si l'intégration des technologies numériques devrait permettre aux sociétés d'améliorer leurs produits et services, et de dynamiser la compétitivité, les PME françaises restent à la traîne en termes de numérisation. En effet, en 2024, elles n'étaient que 68,5 % à avoir atteint un niveau élémentaire d'intensité numérique, ce qui est inférieur à la moyenne de l'UE (72,9 %). Cet écart est aussi significatif au regard de l'objectif de la décennie numérique de l'UE, à savoir 90 % d'ici à 2030. Ainsi, la part des PME françaises réalisant des ventes en ligne est inférieure à la moyenne de l'UE (17,6 % et 23,1 % respectivement), ce qui contraste avec une part beaucoup plus élevée de consommateurs français qui achètent des produits ou des services en ligne, dans tous les groupes d'âge, par rapport à la moyenne de l'UE. En outre, l'adoption de technologies numériques avancées, comme l'intelligence artificielle (IA) et les services en nuage, par les entreprises françaises, notamment les PME, est à la traîne par rapport à la moyenne de l'UE. L'objectif de l'UE visant à ce que 75 % des entreprises utilisent les services en nuage, effectuent des analyses de mégadonnées ou utilisent l'IA semble largement hors d'atteinte au vu des taux d'utilisation actuels. En septembre 2018, la France a lancé le plan de transformation numérique axé sur l'industrie couvrant des mesures jusqu'en 2023 et s'élevant à 1,3 milliard d'EUR, dont une subvention pour l'adoption de nouvelles technologies numériques avancées par les PME industrielles et les sociétés à moyenne capitalisation financées au titre de la facilité de l'UE pour la reprise et la résilience[30]. France Num, l'initiative publique clé pour la transformation numérique des PME, a été créée en 2018 et a été renforcée depuis lors. Elle fournit des diagnostics et des formations et répertorie un réseau de partenaires désireux de soutenir les entreprises dans leurs efforts de numérisation. Toutefois, son statut de simple intermédiaire – consistant à

29 Comité de surveillance des investissements d'avenir. Évaluation du premier volet du programme d'investissements d'avenir (PIA, 2009-2019), novembre 2019, disponible à l'adresse suivante: *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder*.

30 Direction générale des entreprises (2024). La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques. Les Thémas de la DGE n°24. Novembre, page 8.

mettre les entreprises en rapport avec des fournisseurs de solutions numériques et à faire office de centre de documentation – limite sa capacité à agir directement sur la numérisation des PME. En outre, l'existence de plus de 100 aides financières territoriales différentes assorties de critères d'éligibilité différents et la multitude d'autorités compétentes compliquent le paysage des PME à la recherche d'un soutien[31]. Il est justifié d'améliorer encore l'efficacité du soutien public à la numérisation. Il serait bénéfique de rationaliser les régimes de soutien disponibles et d'assurer un meilleur alignement entre les types de soutien et les besoins des entreprises tout en favorisant les technologies les mieux à même de stimuler la croissance de la productivité[32] telles que l'IA. L'introduction d'un système d'évaluation de la qualité des fournisseurs de solutions numériques répertoriés dans le réseau de France Num, en se fondant éventuellement sur les commentaires des utilisateurs, pourrait aider les PME à prendre des décisions en connaissance de cause.

(31) Mis à part durant la période de la COVID-19 – au cours de laquelle les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont chuté artificiellement – la France avait réduit de manière continue ses émissions de GES en termes bruts de plus de 3 % par an depuis 2019. Cette diminution a permis au pays de respecter son deuxième budget carbone (2019-2023), tel qu'énoncé dans la deuxième stratégie nationale bas-carbone, qui vise à atteindre une réduction de 40 % pour 2030 (par rapport à 1990). Entre 2022 et 2023, la France a même accéléré ses efforts de décarbonation, enregistrant une diminution de 5,8 % des émissions brutes. Cet élan a toutefois été considérablement freiné en 2024: selon les estimations du Citepa[33], les émissions ont diminué de 1,8 %, pour atteindre 366 Mt équivalent CO_2, ce qui est bien inférieur à la réduction annuelle nécessaire pour réaliser ses ambitions climatiques. Afin de rester alignée sur le prochain budget carbone (2024-2028) au titre de la troisième stratégie bas-carbone (SNBC-3), qui soutient l'objectif de la France pour 2030 de diminuer de moitié les émissions brutes de GES, la France doit réduire ses émissions de 5 % chaque année jusqu'en 2030. Si le secteur et l'industrie de l'énergie maintiennent leur trajectoire en matière de réduction des émissions, les secteurs du transport et de la construction se doivent de faire des efforts supplémentaires pour respecter le troisième budget carbone au titre de la stratégie SNBC-3. Le transport reste la principale source d'émissions de GES[34] en France et il s'agit du seul secteur dont les émissions ont augmenté entre 1990 et 2023. En 2024, selon les estimations les plus récentes du Citepa, les émissions de GES provenant du secteur du transport ont diminué de moins de 1 % par rapport à 2023. Pour atteindre les objectifs de réduction des émissions, pour le transport tant de voyageurs que de marchandises, il est essentiel d'accélérer la décarbonation du transport routier, en particulier, qui représente une part très importante du total des

---

31 Sénat, session extraordinaire 2018-2019, rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises sur l'accompagnement de la transition numérique des PME: comment la France peut-elle rattraper son retard?, par M^{me} Pascale Gruny (sénatrice), disponible à l'adresse suivante: Projet de loi de finances pour 2021: Économie - Sénat.

32 Rapport CNP (2025) | Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique, page 188.

33 Le Citepa (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique) est l'organisme français chargé de produire les inventaires nationaux des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques présentés aux Nations unies et à l'UE.

34 Ce qui représente 34 % du total des émissions (à l'exclusion des soutes internationales comme l'aviation et le transport maritime internationaux).

émissions dues au transport[35]. Il convient de mettre en place des mesures incitatives et des régimes de soutien adéquats, parallèlement au déploiement de l'infrastructure nécessaire, pour que la part des véhicules à émissions nulles continue d'augmenter à un rythme régulier, en mettant particulièrement l'accent sur les usagers vulnérables des transports[36] et les véhicules utilitaires lourds. Le transport de marchandises en France reste principalement routier (85 %) tandis que le rail et les voies navigables intérieures ne représentent que 10 % et 2 %, respectivement, ce qui est en deçà des moyennes de l'UE[37]. Pour favoriser un transfert modal de la route vers le rail et les voies navigables intérieures, la France doit mener à son terme le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) pour accroître la capacité et la densité du réseau. Le fait d'accélérer le déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire, qui est actuellement opérationnel sur 10 % uniquement de son réseau central RTE-T[38], améliorerait aussi l'interopérabilité, l'efficacité et la sécurité du réseau ferroviaire européen. Les voies navigables intérieures offrent aussi un fort potentiel de décarbonation et pourraient être exploitées davantage en améliorant l'interopérabilité des services d'information fluviale, la disponibilité des données et la densité des terminaux.

(32) La consommation finale d'énergie du secteur résidentiel stagne depuis 2015 et les émissions de GES des bâtiments résidentiels et tertiaires n'ont diminué que de 1,1 % en 2024 par rapport à 2023, selon les estimations les plus récentes (du Citepa). La France enregistre des retards dans le rythme de rénovation énergétique des bâtiments et pour le remplacement des chaudières au gaz et à combustible liquide par des solutions plus propres telles que les pompes à chaleur, par rapport aux plans nationaux[39]. La France doit intensifier ses efforts pour réduire l'écart et contribuer de manière significative à la réalisation de son objectif de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments pour 2030, conformément à la stratégie SNBC-3. Pour soutenir la demande de rénovation énergétique, il serait bénéfique d'à la fois simplifier les régimes nationaux et de stabiliser leur financement, notamment par la mobilisation de financements privés, en accordant une attention particulière aux ménages les plus vulnérables et aux rénovations en profondeur.

(33) En 2023, la France se trouvait encore en deçà de son objectif contraignant en matière d'énergie renouvelable à l'horizon 2020[40]. Dans le cadre de son plan budgétaire et structurel à moyen terme et afin de justifier une prolongation de la période

---

35 En 2023, il représentait 94 % des émissions du secteur du transport, à l'exclusion des soutes internationales comme l'aviation et le transport maritime internationaux (Livre | Chiffres clés du climat 2024, page 56).

36 Tels que définis dans le règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, à savoir les usagers des transports qui consacrent une grande partie de leurs revenus à l'énergie et aux transports, qui, dans certaines régions, n'ont pas accès à des solutions de mobilité et de transport alternatives et abordables et qui pourraient ne pas disposer des moyens financiers pour investir dans la réduction de la consommation de combustibles fossiles.

37 Dans l'UE, le transport de marchandises par rail représentait 16,6 % et par voies navigables intérieures, 4,9 % en 2022.

38 Par contraste, par exemple, avec la Belgique (79 %) et l'Espagne (27 %).

39 Comme l'a souligné le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) en décembre 2024, (Les Rencontres avec les partenaires du SGPE, décembre 2024, page 11).

40 En 2023, avec une part de 22,3 % d'énergies renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie, la France était toujours en deçà de son objectif contraignant de 23 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020.

d'ajustement budgétaire, la France s'est engagée à mettre en œuvre une réforme pour relever ce défi. Toutefois, les engagements concernés n'y parviendraient pas totalement. En particulier, alors que la France avait fixé précédemment un objectif pour l'énergie renouvelable pour 2030 dans la loi Énergie-Climat de 2019, elle ne dispose pas aujourd'hui d'un engagement ferme actualisé pour atteindre les objectifs actuels de l'UE pour 2030. Conjuguée aux retards dans la mise en œuvre de nouvelles règles d'octroi de permis, cette situation suscite de l'incertitude chez les investisseurs. Alors qu'apporter une telle sécurité attirerait de nouveaux investissements, stimulerait la création d'emplois locaux et dynamiserait la production de technologies vertes, ce qui contribuerait à un marché français prospère. La France a besoin d'accélérer le processus d'octroi de permis et d'adopter plusieurs actes d'exécution au titre de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Le processus d'identification des zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables est lent: environ deux ans après son adoption (soit en juillet 2024), seuls 34 % des municipalités avaient identifié des zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables. Doter les administrations chargées de l'octroi de permis d'un personnel suffisant pourrait accélérer ce processus. En outre, il convient encore de prévoir des délais clairs et plus brefs pour les projets ne relevant pas des zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables, ainsi que l'introduction de guichets uniques pour l'octroi de permis dans les énergies renouvelables.

(34) Le délestage croissant de la production d'énergies renouvelables et les cas de prix négatifs en 2023 et 2024 mettent en lumière les contraintes pesant sur les réseaux d'électricité et le besoin croissant de flexibilité du côté de la demande et de stockage[41], notamment de stockage thermique. La poursuite du déploiement de telles solutions en matière de flexibilité est nécessaire pour intégrer les volumes croissants d'énergie renouvelable dans le réseau et garantir la sécurité d'approvisionnement en énergie. Les opérateurs de systèmes électriques RTE et Enedis ont récemment annoncé des plans d'investissement majeurs pour développer le réseau au cours des 15 prochaines années[42]. Le plan de RTE est toutefois encore à la phase des consultations. Ces dernières années, la France a lancé des projets d'interconnexion avec l'Italie (Savoie-Piedmont) et d'autres sont prévus au cours des années à venir, comme le projet Celtic Interconnector et le projet Golfe de Gascogne. La finalisation et la mise en œuvre dans les délais de ces plans d'investissement faciliteraient les investissements dans les énergies renouvelables et accéléreraient la décarbonation. Il est également crucial que la planification à long terme tienne compte des interconnexions avec les pays voisins, notamment avec la péninsule ibérique, pour dynamiser l'intégration du marché de l'UE. Le niveau d'interconnexion électrique transfrontière de la France était de 5,6 % en 2024, ce qui est largement inférieur à l'objectif de l'UE de 15 %[43] pour 2030.

(35) Si la proportion de sociétés faisant état de difficultés de recrutement a diminué en 2024 et au premier trimestre de 2025 avec le ralentissement de l'économie, le manque de travailleurs suffisamment formés reste l'un des deux obstacles au recrutement, avec les pénuries de main-d'œuvre, selon une enquête récente, notamment dans des secteurs clés comme l'automobile, la construction et les soins[44]. La France a massivement

41 Bilan électrique 2024 | RTE

42 RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040 | RTE.

43 Défini comme la capacité d'importation par rapport à la capacité installée de production dans un État membre.

44 France Travail - Enquête besoin en main-d'œuvre 2025.

investi dans le perfectionnement et la reconversion professionnels des travailleurs, avec le soutien de la facilité pour la reprise et la résilience, ce qui a engendré une légère augmentation du nombre d'adultes participant à la formation (49,2 % en 2022, contre 48,4 en 2016). Ces programmes n'ont toutefois pas toujours permis d'augmenter la participation des personnes peu qualifiées et des travailleurs plus âgés. Ces programmes ont également eu un impact limité sur la participation à la formation pour des secteurs prioritaires (TIC, santé, construction, transition verte). L'évaluation des investissements passés et récents, comme le plan d'investissement dans les compétences, met en lumière que seuls 25 % de l'offre de formation concernent un secteur prioritaire et que 20 % de l'offre de formation ciblent des professions souffrant de pénuries de compétences. À noter également que seuls 25 % environ d'adultes peu qualifiés ont pris part à un apprentissage en 2022.

(36) Malgré des dépenses publiques élevées en matière d'éducation, le système éducatif français a récemment enregistré un recul notable des performances, encore aggravé par l'impact significatif du milieu socio-économique des élèves. En mathématiques et en sciences, les résultats des élèves français des premier et second degrés sont inférieurs à ceux de leurs pairs de l'UE[45] et la part des élèves de 15 ans peu performants a augmenté de manière sensible depuis 2018 en mathématiques, en lecture et en sciences[46] alors que la part des élèves très performants a diminué. La France présente aussi les écarts socio-économiques les plus importants d'Europe. Il est essentiel d'améliorer les performances des élèves dans les compétences de base, et ce dès le plus jeune âge. Si les premières évaluations montrent que la division par deux des classes dans les zones d'éducation prioritaire a eu un impact positif sur les résultats scolaires des élèves, 70 % des élèves défavorisés sont scolarisés en dehors des zones prioritaires et ne peuvent donc bénéficier d'un soutien. Afin de répondre aux besoins des élèves peu performants ou défavorisés, il pourrait être utile d'allouer des ressources supplémentaires de manière plus graduelle et de favoriser la collaboration entre les écoles défavorisées et les acteurs locaux. En 2023, le ministère de l'éducation a pris des mesures pour encourager une plus grande mixité sociale dans les écoles publiques et privées et a introduit une heure hebdomadaire d'enseignement différencié en français et en mathématiques pour tous les élèves. Toutefois, les fréquents changements de politiques opérés n'ont pas laissé le temps suffisant pour la mise en œuvre et l'évaluation et n'ont pas permis au corps enseignant de s'approprier l'initiative. Un meilleur usage des données et des évaluations existantes, une meilleure collaboration avec la communauté éducative et le respect de l'autonomie pédagogique des écoles et des enseignants pourraient contribuer à élaborer une stratégie plus efficace en matière de compétences de base.

(37) Bien que les enseignants aient vu leur salaire augmenter en 2023 et qu'il soit trop tôt pour en mesurer l'incidence, l'attractivité de la profession continue de poser problème et les pénuries d'enseignants pèsent sur les résultats scolaires. De moins en moins de candidats passent les concours au regard du nombre de postes à pourvoir, ce qui rend ces épreuves moins sélectives, surtout en mathématiques et pour les enseignants du

[45] Enquête 2023 TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study - Étude internationale sur les tendances en mathématiques et sciences).

[46] Selon l'enquête 2022 du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), en France, 28,8 % des élèves de 15 ans ont obtenu de mauvais résultats en mathématiques contre 29,5 % dans l'UE, 26,9 % ont obtenu de mauvais résultats en lecture contre 26,2 % dans l'UE et 23,8 % ont obtenu de mauvais résultats en sciences contre 24,2 % dans l'UE.

premier degré dans certaines académies[47]. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la baisse d'attractivité de la profession. En 2022, 63 % des étudiants du postsecondaire citaient les conditions de travail, dont la taille des classes (parmi les plus grandes de l'UE), la charge de travail, les règles en matière de mobilité et le salaire parmi les raisons pour lesquelles ils ne souhaitaient pas devenir enseignants[48]. En outre, le recours accru à des enseignants vacataires, moins qualifiés et expérimentés que les enseignants titulaires et disposant d'un moindre accès à la formation que ces derniers, pourrait avoir une incidence sur la qualité de l'enseignement. Des mesures ont été prises pour améliorer les conditions d'enseignement, notamment le renforcement de la formation en français et en mathématiques pour les enseignants du premier degré. Toutefois, ces mesures pourraient encore être élargies, en particulier par une réduction de la taille des classes en profitant de la diminution du nombre d'élèves, et par un meilleur alignement de la formation initiale et de la formation continue sur l'évolution des besoins de l'ensemble des élèves[49] et par l'octroi de plus d'autonomie aux enseignants et aux établissements scolaires[50]. En particulier, la Cour des comptes française avertit que, dans la pratique, les chefs d'établissement disposent d'une marge de manœuvre limitée pour s'adapter aux besoins des élèves et aux situations locales[51]. Le fait de consulter les enseignants et la communauté scolaire au sens large sur les plans actuels de réforme de l'éducation initiale pourrait aussi augmenter l'appropriation et l'attractivité.

(38) En France, les enfants sont confrontés à un risque plus grand de pauvreté et d'exclusion sociale que le reste de la population (26,2 % contre 20,5 % en 2024) et que dans d'autres pays de l'UE (26,2 % contre 24,2 % en 2024). Le risque de pauvreté et d'exclusion sociale chez les enfants a aussi augmenté considérablement ces dernières années[52], malgré un certain tassement en 2024, et la part d'enfants en France vivant dans des ménages sans emploi a atteint 9 % en 2024, ce qui est un des taux les plus élevés dans l'UE. Les familles monoparentales, avec souvent à leur tête des mères célibataires, font face à des défis importants et spécifiques dans la recherche d'un travail[53] et parmi celles qui travaillent, une sur cinq était confrontée à un risque de pauvreté en 2024. L'un des principaux obstacles rencontrés est l'accès à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance. La France présente l'un des écarts les plus importants de l'UE dans l'accès aux services d'accueil entre enfants favorisés et enfants défavorisés (41,6 points de pourcentage contre 15,8 points de pourcentage). En 2023, 77 % des familles vivant dans la pauvreté ne pouvaient accéder aux services de garde d'enfants. Bien que la part globale d'enfants ayant accès aux services d'accueil soit relativement élevée en France, la disponibilité et les coûts varient fortement sur le

47 France Stratégie, 2024, Travailler dans la fonction publique: le défi de l'attractivité.

48 Cour de Comptes, Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés, Rapport public thématique, 2023.

49 Éducation: comment mieux orienter la dépense publique, Conseil d'analyse économique, 2025, disponible à l'adresse suivante: Éducation: comment mieux orienter la dépense publique.

50 Lastra-Anadón, C. et S. Mukherjee (2019), «Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance», Documents de travail de l'OCDE sur le fédéralisme budgétaire, nº 26, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.

51 Cour des comptes, Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement, Rapport public thématique, 2023.

52 En France métropolitaine (pour laquelle nous avons des séries chronologiques comparables) la part d'enfants menacés par la pauvreté ou l'exclusion sociale est passée de 24,1 % en 2019 à 25,7 % en 2023.

53 Sénat (2024). Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales.

territoire français[54]. En outre, les familles qui travaillent selon des horaires atypiques ou qui sont sans emploi ont du mal à trouver des services d'accueil adaptés[55], ce qui entrave leur recherche d'emploi et leurs efforts de formation. S'attaquer aux obstacles spécifiques au travail et améliorer l'accès à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance aideraient les parents à suivre des formations, ce qui améliorerait leurs perspectives d'emploi, et améliorerait les résultats scolaires des enfants à court ou à long terme, avec une incidence plus forte sur les enfants défavorisés[56].

(39) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé en 2025 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation 2025 concernant la politique économique de la zone euro. Dans le cas de la France: les recommandations 2, 3, 4 et 5 contribuent à la mise en œuvre de la première recommandation pour la zone euro relative à la compétitivité; les recommandations 4 et 5 contribuent à la mise en œuvre de la deuxième recommandation pour la zone euro relative à la résilience; et la recommandation 1 contribue à la mise en œuvre de la troisième recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la stabilité macroéconomique et financière,

RECOMMANDE que la France s'attache, en 2025 et 2026:

1. à renforcer ses dépenses globales et son état de préparation en matière de défense, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025; à respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025, en vue de mettre un terme à la situation de déficit excessif; à mettre en œuvre l'ensemble des réformes et des investissements qui sous-tendent la prolongation de la période d'ajustement, comme recommandé par le Conseil le 21 janvier 2025;

2. étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à accélérer la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTC, FSE+) en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités offertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, y compris la marge offerte par InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité;

3. à simplifier davantage les règles, à réduire les charges administratives et les restrictions réglementaires sur les entreprises, en particulier dans le secteur des services; à renforcer l'intensité des dépenses de R&D des entreprises, notamment en ciblant mieux les régimes d'aides publiques qui encouragent la R&D des entreprises et favorisent la diffusion de l'innovation et en rendant plus efficace l'écosystème qui soutient la collaboration entre les universités et les entreprises; à améliorer la numérisation des PME, y compris en améliorant l'efficacité des mesures existantes de soutien public dédiées à cet objectif;

---

54 CNAF-ONAPE, L'accueil des jeunes enfants - Édition 2024.

55 Cour des Comptes, La politique d'accueil du jeune enfant, décembre 2024.

56 OCDE (2025), Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong, Édition OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

4. à accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre en supprimant les barrières et en prévoyant des mesures incitatives pour augmenter l'offre et la demande de moyens de transport et de véhicules à faibles émissions, en améliorant l'efficacité énergétique et en réduisant la dépendance à l'égard des combustibles fossiles dans les bâtiments par la promotion des rénovations en profondeur; à accélérer le déploiement de projets dans le domaine des énergies renouvelables, notamment en simplifiant les procédures d'octroi de permis et en menant à bien la préparation des «zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables»; à encourager la flexibilité du côté de la demande et les technologies de stockage et à garantir des investissements suffisants dans la capacité du réseau électrique, notamment dans les interconnexions transfrontalières;

5. à remédier davantage aux pénuries de compétences en soutenant l'accès à la formation pour les personnes peu qualifiées et les personnes âgées et en améliorant la pertinence de l'offre de formation par rapport au marché du travail; à améliorer les résultats scolaires et à réduire les inégalités dans l'enseignement notamment en veillant à ce que tous les élèves défavorisés bénéficient d'un meilleur soutien scolaire; à renforcer la profession d'enseignant, notamment en améliorant les conditions de travail et la formation initiale et continue des enseignants; à prévenir et à réduire la pauvreté infantile en supprimant les barrières qui entravent l'intégration des parents sur le marché du travail et l'accès des ménages les plus défavorisés à une éducation et un accueil de qualité de la petite enfance.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président