Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/2782

22.5.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 13 mai 2025

concernant la politique économique de la zone euro

(C/2025/2782)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 136, en liaison avec l'article 121, paragraphe 2,

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, point a),

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ([2]), et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le 4 novembre 2024, l'Eurogroupe, en configuration ouverte, a publié une déclaration sur la compétitivité de l'économie européenne (ci-après dénommée «déclaration de l'Eurogroupe»), dans laquelle il a souligné la nécessité d'engager une action urgente pour combler, au moyen d'investissements ambitieux et de réformes structurelles, le retard pris par l'Union en matière de productivité, d'innovation et de compétitivité. Cet appel à l'action a ensuite été renforcé par le Conseil européen, qui a publié la déclaration de Budapest sur le nouveau pacte européen pour la compétitivité le 8 novembre 2024 (ci-après dénommée «déclaration du Conseil européen»). Les déclarations de l'Eurogroupe et du Conseil européen reflètent les conclusions générales du rapport intitulé «L'avenir de la compétitivité européenne» (ci-après dénommé «rapport Draghi») et du rapport intitulé «Bien plus qu'un marché» (ci-après dénommé «rapport Letta»), et démontrent une compréhension commune des défis et des perspectives auxquels l'économie de l'Union est confrontée. Elles fournissent le contexte pour la mise en œuvre du nouveau cadre de gouvernance économique (ci-après dénommé «cadre»), suite à l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2024/1263, du règlement (UE) 2024/1264 du Conseil ([3]) et de la directive (UE) 2024/1265 du Conseil ([4]) le 30 avril 2024. Le cadre vise à garantir la soutenabilité de la dette publique et promeut une croissance durable et inclusive au moyen de réformes et d'investissements prioritaires. Les plans à moyen terme présentés à ce jour par les États membres au titre du cadre mettent l'accent sur des réformes et des investissements destinés à améliorer la compétitivité. La recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro fournit, en tant que partie intégrante du cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, une évaluation de la politique macroéconomique de la zone euro, notamment de ses aspects budgétaires et non budgétaires. La présente recommandation, qui expose les défis et priorités clés, macrostructurels mais aussi institutionnels, de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres, ainsi que les recommandations collectivement adressées à la zone euro et à ces derniers, fournit une plateforme de discussion concernant les politiques relatives aux domaines d'intérêt commun pour les États membres de la zone euro.

([1]) JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([3]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).
([4]) Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

(2) La zone euro a fait preuve d'une résilience macroéconomique et sociale remarquable, la désinflation rapide n'ayant eu que peu d'effets sur l'emploi. La capacité de la zone euro à absorber les chocs et à rebondir, qu'a illustrée sa réponse à la pandémie de COVID-19 et à la crise énergétique, a aussi contribué à ce résultat positif. Cette résilience est largement due à la prise, en temps utile, de mesures décisives et communes par l'Union, et notamment par la Banque centrale européenne (BCE) et par les États membres, qui, en répondant rapidement à ces crises majeures, en ont atténué les effets sur l'économie. À cet égard, la solidité de la situation budgétaire de plusieurs États membres en 2019, l'activation rapide de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance et les nouveaux instruments de l'Union tels que NextGenerationEU et SURE, aux côtés du cadre financier pluriannuel (CFP), ont permis à la zone euro, en lui fournissant la marge de manœuvre budgétaire indispensable pour ce faire, d'apporter une réponse budgétaire efficace. Le renforcement de la résilience de la zone euro s'explique aussi par la transformation structurelle de cette dernière au cours de la dernière décennie. Les marchés du travail ont gagné en flexibilité, et les systèmes financiers se sont révélés bien plus robustes que pendant la crise financière mondiale. Dans la période qui a suivi la pandémie de COVID-19, la consommation privée a bénéficié de la bonne santé du marché du travail ainsi que de mesures stratégiques de soutien, même si le taux d'épargne est resté élevé. L'investissement public a été soutenu par la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et d'autres fonds de l'Union. L'investissement privé a été beaucoup moins dynamique, surtout depuis 2022, dans un contexte de durcissement des conditions financières et d'incertitude macroéconomique mondiale. Dans le même temps, les exportations nettes ont apporté une contribution légèrement positive à la croissance du PIB, du fait de la faiblesse des importations, mais elles pâtissent, depuis une date plus récente, de la fragmentation croissante des échanges et des restrictions mises en place. Après avoir atteint 0,4 % en 2023, la croissance du PIB réel devrait rester modérée en 2024, autour de 0,8 %, mais accélérer à 1,3 % en 2025 et à 1,6 % en 2026. Le renforcement de la consommation privée devrait favoriser l'accélération de l'activité en 2025 et 2026, sous l'effet d'une progression continue, quoique plus lente, des salaires réels et de l'emploi. Au cours des deux prochaines années, l'investissement total, soutenu à la fois par la reprise de l'investissement privé et par la vigueur de l'investissement public financé au niveau national et au niveau de l'Union, devrait augmenter, mais plus progressivement, tandis que les exportations devraient bénéficier d'une reprise de la demande extérieure.

(3) L'inflation globale a considérablement augmenté à la suite de la crise énergétique (son niveau le plus haut, 10,6 % en moyenne dans la zone euro, ayant été atteint en octobre 2022), mais elle devrait retomber à 2,1 % en 2025 puis à 1,9 % en 2026. Les écarts d'inflation dans la zone euro, qui s'étaient creusés en 2022, ont eux aussi diminué dans l'intervalle et devraient rester proches de leurs moyennes historiques. Le processus de désinflation s'explique en grande partie par la dissipation des forces exogènes qui avaient entraîné, au cours des trois dernières années, de fortes hausses des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des services. Il montre également l'impact des mesures décisives prises par la BCE. En réaction à la flambée initiale de l'inflation, la BCE a mis en œuvre une série de hausses de taux d'intérêt dans le but d'ancrer les anticipations d'inflation et de contenir les prix, tout en commençant à réduire ses portefeuilles d'actifs. Le degré de restriction de la politique monétaire a récemment été modéré afin de faire en sorte que l'inflation se stabilise durablement au niveau de l'objectif de 2 % à moyen terme fixé par la BCE.

(4) Les marchés du travail sont restés solides en 2024, en dépit d'un essoufflement de l'activité économique. Le nombre de personnes occupant un emploi a augmenté de trois millions dans la zone euro entre la fin 2022 et la mi-2024 et le nombre d'emplois a atteint un niveau record. La croissance de l'emploi a été forte dans tous les groupes d'âge, quels que soient le sexe et le niveau d'instruction. La participation au marché du travail a progressé elle aussi, atteignant un nouveau record en 2024, même si des difficultés subsistent en particulier pour les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés, les Roms et les personnes handicapées. Comme de nombreuses autres économies avancées, la zone euro a bénéficié d'importants flux migratoires, notamment en provenance d'Ukraine et d'autres zones, qui ont nourri l'offre de main-d'œuvre et ont contribué à réduire les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans certains secteurs et dans certains pays. Le taux de chômage de la zone euro s'est stabilisé autour d'un niveau historiquement bas de 6,3 % en octobre 2024. Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences, qui tendent à s'accroître en raison de la diminution de la population en âge de travailler et de la demande de nouvelles compétences, et que la reprise rapide de l'activité après la récession provoquée par la pandémie a aggravées, se sont quelque peu résorbées ces derniers temps. Néanmoins, d'importantes pénuries de main-d'œuvre persistent dans de nombreux secteurs. Les bénéfices élevés des entreprises et l'évolution favorable de leurs bilans ont contribué à la forte demande de main-d'œuvre. Récemment, la part des entreprises déclarant que la main-d'œuvre est un facteur limitant leur production et le taux de postes vacants ont chuté, après avoir atteint des sommets historiques, mais demeurent élevés et supérieurs aux niveaux d'avant la pandémie.

(5) En 2023 et 2024, les salaires nominaux ont augmenté à la faveur d'un environnement d'inflation élevée et d'un marché du travail tendu. Au deuxième trimestre 2024, la rémunération nominale par tête avait progressé de 4,5 % (moyenne de la zone euro) par rapport à la même période en 2023, soit un taux légèrement inférieur à celui qui avait été observé en 2023. Dans ses prévisions de l'automne 2024, la Commission anticipe une croissance des salaires nominaux robuste en 2024 et modérée en 2025. Les salaires réels, qui avaient diminué en 2022 et au premier semestre 2023, ont commencé à se redresser au troisième trimestre 2023. L'accroissement de la part des bénéfices ces dernières années et sa diminution par la suite donnent à penser que les entreprises absorbent les hausses salariales en réduisant leurs marges bénéficiaires plutôt qu'en relevant les prix. Le redressement progressif en cours des salaires réels s'inscrit largement dans une dynamique de rattrapage, et les anticipations actuelles concernant la

croissance des salaires nominaux et de la productivité semblent cadrer avec un retour à l'objectif d'inflation à moyen terme de 2 %. Les revenus qui se situent au bas de la distribution salariale ont été soutenus à la fois par des transferts publics et par des augmentations des salaires minimums au cours de l'année écoulée. De nouveaux efforts doivent cependant être consentis afin de promouvoir des salaires adéquats et des emplois de qualité, sachant que le risque de pauvreté n'est qu'un peu plus faible qu'en 2019 et qu'après avoir augmenté pendant la crise énergétique, les difficultés financières des ménages restent fortes, tant pour les ménages à faibles revenus que pour ceux à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

(6) La zone euro souffre de problèmes structurels persistants qui nuisent à sa compétitivité. Il s'agit notamment de la productivité stagnante, des obstacles au marché intérieur, de l'investissement privé insuffisant, de l'innovation limitée et de la faible diffusion des technologies numériques, des prix élevés de l'énergie, et de la charge administrative. Au cours des dernières décennies, la croissance de la productivité totale des facteurs – qui mesure la productivité hors augmentation du travail et du capital – a stagné plus que dans d'autres régions internationales comparables, telles que les États-Unis. Cette situation suscite des inquiétudes quant à la capacité de la zone euro à maintenir sa compétitivité dans un environnement mondial caractérisé par une évolution technologique rapide. Pour relever ces défis, il est nécessaire d'adopter une approche multidimensionnelle. Cette approche consistant, entre autres, à accélérer l'innovation et le développement d'infrastructures et de technologies de pointe numériques et à émission nulle et à faibles émissions, notamment en encourageant l'ajustement des modèles économiques et en s'attaquant aux pénuries de compétences, mais aussi, le cas échéant, en améliorant l'accès aux infrastructures numériques. Il reste essentiel, en outre, de faciliter la diffusion de l'innovation dans les secteurs économiques et les entreprises, de renforcer les compétences de la main-d'œuvre, en particulier les compétences vertes et numériques, et d'alléger la charge administrative, tout en maintenant les objectifs stratégiques et la protection des normes du pacte vert. En outre, pour stimuler la compétitivité de la zone euro, il est essentiel d'approfondir le marché intérieur, en supprimant les obstacles, ainsi que de mettre en œuvre correctement les règles du marché intérieur et d'en améliorer l'application et le respect, en particulier par l'intégration des marchés des capitaux de l'Union. Par ailleurs, les prix de l'énergie plus élevés que dans les régions internationales comparables érodent la compétitivité-coûts de plusieurs secteurs d'activité. Ils placent les entreprises, en particulier les industries à forte intensité énergétique qui dépendent du pétrole et du gaz, dans une position désavantageuse.

(7) L'Union est un acteur mondial de premier plan dans le domaine de la recherche fondamentale et affiche des niveaux de dépenses publiques en recherche et développement (R&D) comparables à ceux de ses concurrents, mais elle est à la traîne en matière de recherche appliquée et de conversion des résultats de la recherche en produits commercialisables, notamment dans le domaine de l'innovation numérique de haute technologie. Il importe au plus haut point que la zone euro et l'Union ne se laissent pas distancer par les autres grandes économies dans les tendances d'innovation actuelles, notamment la transition verte, la numérisation, l'intelligence artificielle (IA), les semi-conducteurs et l'informatique quantique, l'espace et la biotechnologie. Compte tenu de leur importance croissante, il est primordial de développer les capacités dans le domaine des technologies numériques stratégiques, et d'exploiter les atouts de l'Union, afin de renforcer la position de l'UE en tant qu'acteur mondial de premier plan dans le domaine de la technologie, ainsi que sa souveraineté et sa résilience technologiques, et pour maintenir l'autonomie stratégique ouverte de l'Union. En outre, les obstacles à la mobilité des connaissances et des talents dans les pays européens peuvent entraver la pleine réalisation du potentiel de l'Union en matière d'innovation, de productivité et de compétitivité. Pour stimuler la productivité, il faudra accélérer l'innovation et renforcer les investissements en R&D, en particulier du secteur privé, au moyen, notamment, d'investissements publics en R&D ciblés et bien calibrés qui puissent amplifier ceux du secteur privé dans ce domaine. L'investissement dans le capital humain est d'autant plus essentiel que l'évolution technologique et démographique rapide met les économies sous pression. Si, dans l'ensemble, le taux de diplômés de l'enseignement supérieur s'améliore en Europe, on observe une baisse inquiétante de la maîtrise des compétences de base chez les plus jeunes et des avancées bien trop limitées dans la participation des adultes à l'apprentissage, ce qui aura des effets préjudiciables sur les résultats scolaires et sur la croissance de la productivité dans un avenir proche. En outre, la double transition écologique et numérique requiert le développement de nouvelles compétences, depuis les compétences de base jusqu'aux compétences plus avancées et plus spécialisées. Des initiatives ciblées en matière d'éducation et de formation tout au long du cycle de vie seront nécessaires pour relever tous ces défis. En donnant la priorité à l'éducation, à la formation et au développement des compétences, l'Union pourra stimuler l'innovation, la productivité et la compétitivité.

(8) Les entreprises de l'Union ont besoin de conditions favorables pour réaliser des économies d'échelle et croître, se développer et prospérer sur les marchés mondiaux. Les enquêtes montrent que la complexité de l'environnement réglementaire et l'accumulation des obligations de déclaration et la complexité des règles fiscales pèsent souvent sur les décisions d'investissement et les perspectives d'expansion des entreprises dans la zone euro et l'Union. La croissance des entreprises est également influencée par les tensions géopolitiques, les risques de fragmentation géoéconomique, les restrictions commerciales et les préoccupations en matière de sécurité économique, tous éléments qui ont des répercussions sur l'accès aux matières premières et technologies critiques. Accélérer la transition vers une économie plus circulaire contribuerait à remédier aux pénuries de matières premières critiques, tandis que la promotion des investissements avec les partenaires internationaux de l'Union peut renforcer encore la compétitivité de l'industrie européenne, y compris par le biais de l'initiative «Global Gateway» et de l'approche

«Équipe Europe». Pour mobiliser les ressources en faveur des secteurs dont le potentiel de croissance de la productivité est élevé, il convient de supprimer les goulets d'étranglement qui entravent la réaffectation du capital et de la main-d'œuvre. Sur le marché de l'énergie, il importe, pour relier les producteurs et les consommateurs sur de vastes zones géographiques, de disposer d'interconnexions de réseaux suffisantes et présentant un bon rapport coût-efficacité et d'utiliser de manière efficace celles existantes, au niveau transfrontière en particulier. Il est primordial, en outre, d'accroître l'efficacité énergétique et de déployer et d'utiliser des technologies à émission nulle et à faibles émissions, notamment dans le cadre de communautés d'énergie. L'élimination de la charge administrative inutile ainsi que la simplification et l'accélération des procédures d'octroi de permis peuvent soutenir l'activité et l'investissement des entreprises. Des réformes structurelles, telles que celles soutenues par les fonds de l'Union, incluses dans les plans budgétaires et structurels à moyen terme, contribuent au renforcement de la compétitivité des États membres. La croissance et le développement durables et inclusifs contribuent à réduire les disparités entre les régions européennes et favorisent une convergence sociale ascendante. Toutefois, plus de 30 ans après sa création, le marché intérieur n'est toujours pas exploité à son plein potentiel. Les politiques d'amélioration de la productivité au niveau national pourraient être mieux définies, mieux hiérarchisées et mieux coordonnées. Tous les États membres n'ont pas mis en place un conseil national de la productivité à cet effet ou n'ont pas fait un usage efficace du potentiel offert par cet organe. Une intensification de la convergence réglementaire et de l'intégration économique pourrait renforcer l'investissement privé, la productivité et la capacité d'innovation, ainsi que la diversification et la sécurité des chaînes d'approvisionnement des entreprises dans l'Union. L'Union devra aussi trouver un subtil équilibre entre engagement accru dans le commerce ouvert et renforcement de la sécurité économique, d'une part, et entre réalisation des objectifs du pacte pour une industrie propre et équité des conditions de concurrence à l'échelle mondiale grâce à un recours accru aux instruments de défense commerciale contre les pratiques commerciales déloyales, d'autre part. Cela nécessite une approche coordonnée et une complémentarité des politiques aux niveaux des États membres et de l'Union.

(9) L'épargne est abondante dans la zone euro. À condition d'être acheminée vers des investissements productifs par l'intermédiaire des marchés des capitaux, elle peut servir à financer une grande partie des transformations écologique et numérique et contribuer ainsi à combler l'écart de compétitivité. Ces dernières années, le resserrement des conditions de financement bancaire a rendu l'investissement plus difficile, une grande partie des entreprises de la zone euro faisant appel au secteur bancaire pour leur financement. Cependant, le coût du crédit aux entreprises diminue, en phase avec la baisse des taux directeurs. La culture du capital-risque et du financement non bancaire, en particulier pour les entreprises innovantes, n'est pas aussi développée qu'aux États-Unis. L'investissement public, soutenu par la FRR et d'autres fonds de l'Union, peut aider à renforcer la compétitivité de la zone euro, tout en soutenant les investissements verts et numériques, mais il faudra également pour cela d'importants financements privés. Des marchés des capitaux ouverts, intégrés et performants sont importants pour soutenir le flux d'investissements privés dans l'innovation ainsi que pour offrir des volumes de financement suffisants pour couvrir ce besoin de financement. La création, comme le suggèrent les rapports Letta et Draghi, d'une union européenne de l'épargne et des investissements pourrait favoriser la compétitivité et le bon fonctionnement des secteurs financier et bancaire afin de soutenir la croissance, d'améliorer la compétitivité et de contribuer à mobiliser la grande abondance d'épargne privée pour offrir un financement adéquat pour les possibilités d'investissement. Le financement de l'innovation, de la décarbonation de l'industrie et des transitions écologique et numérique en serait globalement facilité. Toutefois, augmenter la réserve de projets susceptibles d'attirer les investissements dans la zone euro nécessiterait également une intégration plus poussée des marchés de biens et de services et une simplification de la réglementation. Dans la déclaration de l'Eurogroupe, l'Eurogroupe a réaffirmé son engagement à achever l'union bancaire conformément à la déclaration de l'Eurogroupe en configuration ouverte du 16 juin 2022.

(10) Les crises récentes et les mesures que les pouvoirs publics ont dû prendre pour y faire face ont alourdi la dette publique et fortement creusé les déficits dans certains États membres de la zone euro. Ce fardeau, conjugué à l'accroissement des coûts liés au vieillissement de la population, fait peser un risque sur la viabilité des finances publiques pour les années à venir. Les décideurs politiques devront créer une marge de manœuvre budgétaire et investir dans une transition écologique et numérique équitable, dans la résilience sociale et économique, en respectant notamment le socle européen des droits sociaux, dans la sécurité énergétique et, le cas échéant, dans le renforcement des capacités de défense. Pour concilier ces deux objectifs, ils devront hiérarchiser avec soin les dépenses publiques et coordonner les politiques afin de soutenir les investissements nécessaires pour parvenir à une croissance économique durable et inclusive et pour renforcer la résilience. L'adoption de politiques budgétaires prudentes contribuera à l'équilibre du dosage macroéconomique, tandis que la stabilité financière jouera un rôle essentiel dans le renforcement des fondements économiques de la zone euro et dans la préservation de sa position dans l'économie mondiale. Le nouveau cadre de gouvernance économique, et en particulier l'utilisation, dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, de la croissance des dépenses nettes comme indicateur opérationnel unique, devrait renforcer le rôle des stabilisateurs automatiques dans la zone euro.

(11) Après avoir atteint un niveau record au premier trimestre 2021, le ratio d'endettement moyen pour les États membres de la zone euro n'a cessé de diminuer pour atteindre 88,9 % du PIB à la fin de 2023. Le ratio d'endettement global devrait augmenter légèrement en 2024-2025 (pour s'établir à 89,6 % du PIB). Cette prévision d'augmentation s'explique par l'effet conjugué de l'accroissement des coûts du service de la dette et du ralentissement de la croissance

du PIB nominal provoqué par la baisse de l'inflation, tandis que les déficits primaires élevés continuent de peser sur l'évolution de la dette. Dans le même temps, les ajustements stocks-flux devraient avoir sur la dette un effet d'accroissement en 2024-2025. Les ratios de la dette publique varient d'un pays à l'autre: d'ici à la fin de 2025, la plupart des États membres devraient avoir un ratio dette-PIB plus faible qu'en 2020. Toutefois, onze États membres de la zone euro devraient conserver un ratio d'endettement supérieur à 60 %, et même, pour cinq d'entre eux, supérieur à 100 %. Étant donné que la dette de la zone euro reste au-dessus des niveaux d'avant la pandémie et que la viabilité budgétaire pose problème à de nombreux États membres, il y a lieu, afin de garantir la soutenabilité de la dette et de restaurer une marge de manœuvre budgétaire, de mettre en place des stratégies de réduction durables, différenciées, progressives et réalistes de la dette conformément au nouveau cadre de gouvernance économique. Dans le même temps, les réformes et les investissements devraient permettre de renforcer la croissance du PIB et contribuer également à la viabilité budgétaire. Selon les estimations, l'orientation budgétaire de la zone euro a été restrictive en 2024, à savoir de 0,5 % du PIB, et devrait le rester légèrement en 2025, à savoir d'un peu plus de 0,25 % du PIB. Si le nouveau cadre budgétaire est correctement mis en œuvre, l'orientation budgétaire de la zone euro devrait être légèrement restrictive en 2026 aussi. Après l'orientation fortement expansionniste de ces dernières années, une telle évolution serait appropriée pour la zone euro, même s'il existe de grandes différences entre les États membres, en particulier si l'on tient compte de leurs situations budgétaires individuelles. Compte tenu de la nécessité de renforcer encore la viabilité budgétaire et de continuer à soutenir le processus de désinflation en cours, des politiques prudentes s'imposent. L'assainissement budgétaire progressif et différencié, conjugué à des réformes et à des investissements, grâce au soutien de la FRR et d'autres fonds de l'Union, vise à protéger la croissance économique et à stimuler la croissance potentielle de la zone euro.

(12) Le renforcement des finances publiques est indispensable pour faire face aux crises futures et garantir la viabilité des systèmes de retraite, de soins de santé et de soins de longue durée. Le coût des dépenses liées au vieillissement de la population devrait s'accroître, dans des proportions plus ou moins grandes selon les États membres, sous l'effet notamment de l'augmentation du coût des retraites, ainsi que du coût des soins de santé et de longue durée. Les difficultés posées par l'ajustement nécessaire des finances publiques montrent bien la nécessité d'une gestion prudente des recettes et des dépenses. Dans la zone euro, les recettes publiques sont restées stables, en moyenne, au cours des deux dernières décennies, à environ 45,6 % du PIB, tandis que les dépenses ont augmenté pendant la crise financière et la pandémie de COVID-19. Le ratio des recettes devrait s'inscrire en hausse en 2024, en raison des recettes fiscales et des cotisations sociales exceptionnelles liées à la bonne santé du marché du travail, et il devrait encore s'accroître en 2025, sous l'effet de mesures discrétionnaires en matière de recettes. Toutefois, la composition actuelle des recettes fiscales n'est pas toujours optimale, la pression fiscale sur le travail dans la zone euro étant relativement élevée par rapport aux autres économies avancées. Cette question est d'autant plus importante que le marché du travail, qui se porte bien, connaît des pénuries de main-d'œuvre préoccupantes et qu'il est donc nécessaire d'accroître le taux d'activité. Il y aurait intérêt à déplacer la charge fiscale du travail vers des bases d'imposition qui ont une incidence moindre sur la croissance et qui sont moins distorsives, telles que l'immobilier ou l'environnement. Un réexamen ciblé des incitations prévues par les systèmes d'imposition et de prestations sociales, ainsi que des politiques actives du marché du travail et la fourniture de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et de soins de longue durée de qualité et abordables, pourrait contribuer à atténuer les pénuries de main-d'œuvre tout en maintenant un flux de recettes stable, ce qui permettra de soutenir l'ajustement nécessaire des finances publiques. Les mesures visant à lutter contre la planification fiscale agressive, l'évasion fiscale et la fraude fiscale peuvent également rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et plus justes, tout en soutenant la reprise et l'augmentation des recettes. Bien que le ratio des dépenses totales au PIB ait diminué depuis 2021, il reste élevé par rapport aux niveaux antérieurs à la pandémie de COVID-19. Le ratio des dépenses devrait se stabiliser autour de 49,6 % du PIB en 2024-2025, étant donné que les restrictions des dépenses primaires courantes liées à la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire de l'Union devraient être contrebalancées par des dépenses d'intérêts plus élevées.

(13) Le système financier de la zone euro s'est révélé solide, dans un contexte d'augmentation rapide des taux d'intérêt, et il fait maintenant face à un environnement macroéconomique incertain, dans lequel la demande de prêts est atone et le secteur immobilier d'un certain nombre d'États membres présente des fragilités. Ces dernières années, les entreprises ont pu, grâce à leur forte rentabilité, honorer leurs dettes malgré le durcissement des conditions de financement. Toutefois, la faiblesse de la croissance économique et la hausse des coûts de la main-d'œuvre pourraient fragiliser encore certains secteurs. En particulier, les prix de l'immobilier commercial ont considérablement diminué, ce qui a fait craindre des défauts de paiement, tandis que l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel a fortement varié d'un État membre à l'autre. La résilience du secteur bancaire a été soutenue par un cadre prudentiel solide, prévoyant des exigences de fonds propres plus élevées et l'application de mesures axées sur l'emprunteur. Le volume des prêts non performants reste faible, mais des signes de dégradation apparaissent dans le secteur immobilier. Le secteur financier non bancaire, en pleine expansion, présente lui aussi des fragilités: l'asymétrie de liquidité n'y est atténuée par aucune mesure et le levier y est excessif. Ces fragilités pourraient amplifier les ajustements de prix en cas de correction brutale du marché,

RECOMMANDE que les États membres de la zone euro prennent des mesures individuellement, y compris dans le cadre de la mise en œuvre de leurs plans pour la reprise et la résilience, et collectivement, au sein de l'Eurogroupe, pour la période 2025-2026, en vue d'atteindre les objectifs suivants:

1. **Compétitivité**

Favoriser de toute urgence la productivité en facilitant la réaffectation des ressources vers des secteurs à forte productivité et des secteurs à haut potentiel de productivité grâce à une amélioration du fonctionnement des marchés de biens et de services et à la poursuite de leur intégration, ainsi qu'à des réformes structurelles. Remédier à la fragmentation des écosystèmes d'innovation et renforcer leur capacité à générer des innovations révolutionnaires, notamment dans les infrastructures et technologies de pointe numériques et à émission nulle et à faibles émissions, et renforcer plus largement l'adoption des nouvelles technologies numériques et à émission nulle et à faibles émissions et des activités innovantes. Encourager les entreprises à investir dans la recherche appliquée et dans l'innovation et à transformer les résultats de cette recherche en produits commercialisables. Mener des politiques visant à encourager l'adoption de solutions numériques et de haute technologie dans les entreprises. Améliorer l'efficience des entreprises et leur capacité à atteindre une échelle optimale, notamment en approfondissant le marché intérieur. Améliorer l'environnement des entreprises en réduisant la charge administrative inutile et la complexité réglementaire et en supprimant les obstacles à l'investissement, tout en maintenant les objectifs stratégiques. Veiller à ce que la politique industrielle cible efficacement les secteurs et technologies stratégiques, en faisant en sorte que le soutien public soit coordonné au niveau européen, ne fausse pas le jeu de la concurrence au sein du marché intérieur et contribue efficacement à la compétitivité de la zone euro et à son autonomie stratégique ouverte. Encourager l'esprit d'entreprise et la création d'entreprises.

Développer rapidement une union européenne de l'épargne et des investissements en favorisant la compétitivité et le bon fonctionnement des secteurs financier et bancaire, afin de soutenir la croissance et les investissements et d'améliorer la compétitivité. Achever l'union bancaire en poursuivant les travaux sur tous ses éléments en suspens, conformément à la déclaration de l'Eurogroupe en configuration ouverte publiée en juin 2022, et achever la réforme du cadre pour la gestion des crises et l'assurance des dépôts. Réaliser des progrès en ce qui concerne les mesures en suspens du plan d'action de 2020 pour l'union des marchés des capitaux et veiller à la mise en œuvre rapide des mesures qui sont déjà convenues, et faire avancer les travaux sur les mesures définies dans la déclaration de l'Eurogroupe publiée en mars 2024 sur l'avenir de l'union des marchés des capitaux afin de mettre en place des marchés des capitaux européens profonds, performants et intégrés dans l'intérêt des consommateurs et des entreprises. Améliorer l'accès des entreprises, et notamment des PME innovantes, à un financement suffisant pour leur permettre de se développer et d'investir, ainsi que l'accès pour les citoyens à un plus grand choix de possibilités d'investissement sur les marchés des capitaux. Amplifier le soutien de l'Union aux PME au moyen d'instruments financiers ciblés afin d'améliorer leur accès aux capitaux, en particulier pour qu'elles puissent innover et se développer, en maximisant ainsi l'impact des financements de l'Union. Mobiliser le capital-risque – en particulier pour les start-up et les entreprises en expansion (*scale-up*) – grâce à des marchés européens des capitaux performants et intégrés permettant de canaliser l'épargne et le capital-risque, en provenance tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'Union.

Promouvoir le perfectionnement et la reconversion professionnels de la main-d'œuvre ainsi que les emplois de qualité en vue d'accroître la productivité, notamment dans le contexte de l'évolution démographique, et de favoriser une transition écologique et numérique équitable. Accroître encore la participation au marché du travail, notamment en renforçant les politiques actives du marché du travail. Améliorer les politiques en matière d'éducation et de formation, y compris les politiques en matière d'enseignement et de formation professionnels, afin d'améliorer les résultats scolaires et d'assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de compétences.

Promouvoir les investissements matériels et immatériels dans les technologies critiques, les infrastructures et les domaines prioritaires communs, tels que la double transition écologique et numérique, la sécurité énergétique ainsi que le renforcement des capacités de défense en mobilisant des capitaux privés et en garantissant les investissements publics nécessaires, tout en évitant les distorsions sur le marché intérieur. Stimuler les investissements dans la R&D, notamment en facilitant les dépenses du secteur privé grâce au renforcement des conditions-cadres pour les investissements, en mettant en œuvre des réformes structurelles et en améliorant la coordination des financements publics, y compris au niveau de l'Union. Poursuivre la mise en œuvre rapide des plans pour la reprise et la résilience et tirer pleinement parti des programmes de la politique de cohésion. Renforcer l'efficacité des mesures d'accroissement de la productivité en veillant à ce que ces mesures soient convenablement définies, coordonnées et hiérarchisées, y compris au moyen d'une gouvernance améliorée, de la participation des collectivités locales et régionales et d'une utilisation plus efficace des conseils nationaux de la productivité.

2. **Résilience**

Faciliter l'intégration sur le marché du travail des groupes sous-représentés, en particulier des femmes, des jeunes, des personnes âgées, des personnes peu qualifiées ainsi que des personnes handicapées et des personnes issues de l'immigration. Supprimer les obstacles à la participation au marché du travail, notamment en améliorant l'accès aux structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et aux structures de soins de longue durée, ainsi que la qualité des services offerts par ces structures. Prendre des mesures visant à améliorer les mauvaises conditions de travail et à faciliter la mise en place d'une migration légale gérée des ressortissants de pays tiers pour occuper des emplois en pénurie, en complément de la mobilité équitable de la main-d'œuvre ainsi que de la mise à profit de l'offre de main-d'œuvre et des compétences présentes dans l'Union.

Conformément aux pratiques nationales et dans le respect du rôle des partenaires sociaux, renforcer les conditions qui favorisent une croissance durable des salaires et de la productivité, en particulier pour les bas et moyens revenus. Les négociations salariales devraient tenir compte de la dynamique relative de la compétitivité et ne pas contribuer à créer des divergences durables en matière de compétitivité au sein de la zone euro. Assurer la participation effective des

partenaires sociaux à l'élaboration des politiques et renforcer le dialogue social. Promouvoir la santé et la sécurité au travail dans tous les secteurs. Lors de la mise en œuvre des nouvelles technologies, adopter une approche centrée sur l'humain.

Renforcer les incitations au travail en déplaçant la charge fiscale du travail vers d'autres bases d'imposition, notamment au moyen de réformes ciblées des systèmes d'imposition et de prestations sociales. Prendre des mesures de lutte contre la pauvreté en préservant et en renforçant les systèmes adéquats et durables de protection et d'inclusion sociales, y compris en garantissant l'accès à un logement abordable et durable.

Élaborer et mettre en œuvre une stratégie globale à l'échelle de l'Union afin de compléter et de regrouper les stratégies nationales en faveur d'une électrification efficace et de la transition écologique, y compris en augmentant fortement la production et l'utilisation d'énergie renouvelable et en continuant à réduire l'utilisation des combustibles fossiles importés. Il importe tout particulièrement, pour relier les producteurs et les consommateurs sur de vastes zones géographiques, que les interconnexions des réseaux, en particulier celles transfrontières, soient suffisantes, économiquement efficientes et efficaces. Intensifier les efforts pour améliorer la préparation aux évolutions néfastes, et notamment aux risques liés au changement climatique et touchant à la nature ainsi qu'aux risques géopolitiques, en particulier dans les régions les plus exposées à ces risques.

3. **Stabilité macroéconomique et financière**

Veiller à ce que la croissance annuelle des dépenses nettes dans chaque État membre ne dépasse pas le maximum recommandé par le Conseil, afin de garantir le respect du nouveau cadre budgétaire pour améliorer la soutenabilité de la dette et promouvoir une croissance économique durable. Il devrait en découler des ajustements budgétaires dûment différenciés et, en 2025 et 2026, cela devrait conduire à une orientation budgétaire globale légèrement restrictive dans la zone euro.

Lors de la définition des stratégies budgétaires, améliorer la qualité et l'efficacité des mesures de dépenses et de recettes. Réduire l'évasion et la fraude fiscales, lutter contre la planification fiscale agressive et aligner les stratégies budgétaires sur les objectifs stratégiques, tels que la réorientation de la charge fiscale du travail vers des bases d'imposition moins distorsives.

Surveiller les risques d'instabilité macrofinancière liés à la qualité des actifs, y compris les risques liés au climat et à l'environnement, et renforcer la boîte à outils réglementaire du secteur de l'intermédiation financière non bancaire, le cas échéant afin de gérer et d'atténuer les risques recensés.

Au moment d'adopter des mesures supplémentaires visant à approfondir l'Union économique et monétaire (UEM), tenir compte des enseignements tirés de la conception et de la mise en œuvre de la réponse économique globale apportée par l'Union à la crise de la COVID-19. Poursuivre l'approfondissement de l'UEM dans le plein respect du marché intérieur de l'Union et d'une manière ouverte et transparente vis-à-vis des États membres n'appartenant pas à la zone euro. Continuer à renforcer le rôle international de l'euro et faire avancer les travaux relatifs à l'euro numérique.

Fait à Bruxelles, le 13 mai 2025.

Par le Conseil

Le président

A. DOMAŃSKI