

Bruxelles, le 12 juin 2025
(OR. en)

9901/25

ECOFIN 709
UEM 243
SOC 378
EMPL 248
COMPET 488
ENV 471
EDUC 220
ENER 211
JAI 775
GENDER 90
JEUN 120
SAN 295
ECB
EIB

NOTE

Origine: Secrétariat général du Conseil
Destinataire: délégations

Objet: Semestre européen - Note horizontale sur les recommandations par pays

Les délégations trouveront ci-joint la note horizontale sur les recommandations par pays de 2025 qui a été établie par la présidence.

NOTE HORIZONTALE

PREPARATION DU DEBAT POLITIQUE AU SEIN DU CONSEIL ET DU CONSEIL EUROPEEN SUR LES RECOMMANDATIONS PAR PAYS ET LE PAQUET "SEMESTRE EUROPEEN" (PRINTEMPS 2025)

Le 4 juin 2025, la Commission a publié son paquet de printemps du Semestre européen. Celui-ci comprend un ensemble de rapports par pays et de recommandations adressées à chaque État membre dans le cadre des recommandations par pays. Ces recommandations par pays devraient être adoptées par le Conseil lors de la session du 8 juillet 2025.

Dans la perspective de l'examen et de l'adoption des recommandations par pays, la présente note horizontale vise à contribuer au débat politique sur la situation économique et sociale dans l'UE, en détaillant les défis actuels et les pistes d'action pour renforcer la compétitivité, comme indiqué dans les recommandations par pays. Le débat met l'accent sur le rôle essentiel des recommandations par pays dans la promotion de la coordination des politiques économiques et de l'emploi dans l'ensemble de l'Union européenne, ainsi que sur le rôle établi du Conseil dans le cadre du processus du Semestre européen.

Cette approche exceptionnelle, qui s'écarte de la pratique établie du Semestre européen sans créer de précédent, a été proposée par la présidence dans le contexte de la publication tardive du paquet de printemps (4 juin 2025) et de la nécessité d'apporter une contribution utile au débat que le Conseil européen tiendra les 26 et 27 juin 2025.

La présente note est étayée par des rapports et des analyses du paquet de printemps du Semestre européen.

Le cycle 2025 du Semestre européen: renforcer la durabilité et la compétitivité dans un contexte d'incertitudes mondiales

Dans un contexte de volatilité mondiale des échanges commerciaux et de la situation en matière de sécurité, l'économie de l'UE devrait croître à un rythme soutenu au cours des prochaines années. La croissance résulte en particulier de la solidité du marché du travail et de la baisse de l'inflation, qui contribuent au redressement des salaires réels et au renforcement de la demande. Néanmoins, les tensions géopolitiques et les perturbations des échanges commerciaux font peser des risques importants sur la dynamique économique. Les secteurs financiers européens restent résilients face à ces défis et fournissent un financement stable à l'économie.

Les politiques visant à renforcer la compétitivité sont essentielles pour doper l'économie de l'UE et promouvoir une prospérité durable.

L'une des principales priorités de la stratégie économique de l'UE est de s'attaquer aux obstacles structurels qui entravent la compétitivité. La croissance de la productivité est à la traîne, ce qui freine l'innovation. Par ailleurs, la complexité réglementaire et la charge administrative ont eu un effet dissuasif majeur sur les investissements, qui a touché en particulier les PME. En outre, la pénurie généralisée de main-d'œuvre qualifiée entrave l'activité économique et freine l'innovation et la productivité, tandis que les coûts élevés de l'énergie et l'accès limité des entreprises privées au financement accentuent ces défis. Le paysage géopolitique influence également la dynamique d'investissement, dans la mesure où les projets d'infrastructure connaissent des retards en raison, notamment, d'une planification inadéquate et de l'évolution des priorités politiques.

Le Semestre européen est un instrument de coordination essentiel pour faire en sorte que les réformes et les investissements nationaux tiennent compte des objectifs à l'échelle de l'UE, tout en répondant aux besoins nationaux spécifiques.

Les recommandations par pays visent à fournir des orientations détaillées et cohérentes adaptées aux défis propres à chaque État membre, tout en respectant leur marge de manœuvre nécessaire. Les rapports par pays de 2025 présentent une analyse approfondie de l'évolution de la situation économique, sociale et de l'emploi, conformément à la boussole pour la compétitivité et aux principes du socle européen des droits sociaux; ils sous-tendent les recommandations par pays et examinent dans le même temps les progrès accomplis dans le cadre des recommandations par pays antérieures et leur alignement sur les objectifs budgétaires.

Face au défi découlant de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, l'Europe doit accroître ses capacités de défense et construire une base industrielle solide. Dans ce contexte, seize États membres - à ce jour - ont demandé l'activation de la clause dérogatoire nationale au titre du pacte de stabilité et de croissance afin d'augmenter leurs dépenses de défense, dans le respect des règles budgétaires de l'UE. Ces demandes sont prises en compte dans l'analyse des progrès accomplis par les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs plans à moyen terme et dans l'évaluation de leur respect du cadre de gouvernance économique européen fourni dans le cadre du paquet de printemps. La clause dérogatoire nationale, qui doit être activée par le Conseil en juillet, devrait faciliter la transition vers des dépenses de défense structurellement plus élevées dans les États membres, tout en assurant la soutenabilité de la dette.

Surveillance budgétaire

Avec le paquet de printemps 2025, le pacte de stabilité et de croissance réformé achève son premier cycle annuel de surveillance budgétaire. Cela implique des évaluations approfondies du respect, par les États membres, de la croissance des dépenses nettes recommandée, ainsi que des réformes et des investissements qui ont sous-tendu l'extension des ajustements budgétaires pour plusieurs États membres. En particulier, pour les États membres faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs, les évaluations de la mise en œuvre veillent à ce que des mesures correctives soient effectivement adoptées. Cette approche globale de la gouvernance budgétaire souligne l'importance que revêtent ces évaluations en tant qu'activités fondamentales dans le cadre plus large de la gouvernance économique.

Par ailleurs, des réformes structurelles sont nécessaires pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques. Il est recommandé à un certain nombre d'États membres de prendre des mesures pour rendre le système de soins de longue durée plus efficace au regard des coûts, préservant la viabilité à long terme du systèmes de santé et du système de retraite. En ce qui concerne la fiscalité, les recommandations proposent de simplifier le système fiscal, d'aligner l'imposition des différents types de revenus provenant du patrimoine, d'améliorer le respect des obligations fiscales, y compris en s'attaquant aux risques de planification fiscale agressive, de limiter les dépenses fiscales, et d'élargir la base d'imposition. Il est recommandé à certains États membres de réduire la charge fiscale pesant sur les travailleurs à faibles revenus afin d'assurer l'équité du système et de lutter contre les mesures fiscales dissuasives sur le marché du travail, par exemple en améliorant les incitations à continuer de travailler pour les personnes proches de l'âge de la retraite. Il est également recommandé à certains États membres de renforcer la qualité de leurs finances publiques en veillant à l'efficacité des dépenses publiques, y compris au moyen de réexamens des dépenses, de renforcer les investissements publics, par exemple en accélérant les projets d'investissement parvenus à maturité, et d'attirer des investissements privés.

Compétitivité

Le renforcement de la compétitivité est au cœur de la politique économique de l'UE. La boussole pour la compétitivité publiée par la Commission européenne expose les priorités et actions qui orienteront ses travaux au cours des cinq prochaines années. Il s'agit notamment de combler le retard d'innovation, de réduire les dépendances excessives, de renforcer la sécurité, et de faire progresser les efforts en matière de décarbonation. Pour soutenir la compétitivité dans tous les secteurs, la boussole pour la compétitivité introduit des catalyseurs horizontaux axés sur la création d'un environnement économique propice pour favoriser la compétitivité européenne. Ils consistent à simplifier les cadres réglementaires afin de réduire la charge administrative et d'accroître la rapidité et la flexibilité, à exploiter pleinement les possibilités offertes par le marché unique en supprimant les obstacles existants, à mobiliser des financements notamment au moyen de l'union de l'épargne et des investissements, à promouvoir le développement des compétences et les emplois de qualité tout en assurant l'équité sociale, ainsi qu'à renforcer la coordination des politiques tant au niveau de l'UE qu'à l'échelon national.

En outre, les coûts élevés de l'énergie constituent un sérieux obstacle, ce qui a un impact sur les marges d'exploitation des industries à forte intensité énergétique. Les recommandations par pays soulignent en outre l'importance de faire progresser la transition écologique en réduisant la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et en accélérant la transition vers une économie à faible intensité de carbone et à émissions nulles, notamment en promouvant la neutralité technologique, le déploiement des énergies renouvelables, en améliorant l'efficacité énergétique et la capacité du réseau, y compris les interconnexions transfrontières, et en renforçant la sécurité énergétique. De plus, les recommandations mettent en avant la nécessité d'éliminer progressivement les subventions accordées aux combustibles fossiles, de promouvoir des transports durables, de remédier aux pénuries de compétences vertes sur le marché du travail et de soutenir le développement d'une économie circulaire.

Emploi, compétences et aspects sociaux

Le paquet de printemps 2025 s'inscrit dans un contexte marqué par un marché du travail de l'UE résilient, une demande de compétences soutenue et une légère diminution des risques - même s'ils restent élevés - de pauvreté et d'exclusion sociale. Dans ce contexte, les recommandations par pays de 2025 soulignent qu'il importe de faire avancer la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux afin d'orienter les efforts vers une société plus résiliente, compétitive et juste. Les recommandations par pays tiennent compte des conclusions de la Commission quant au cadre de convergence sociale, y compris de la deuxième phase d'analyse publiée par les services de la Commission, ainsi que des conclusions des examens de surveillance multilatérale menés par le Comité de l'emploi (COEM) et le Comité de la protection sociale (CPS).

Les niveaux d'emploi ont atteint des niveaux historiquement élevés (75,8 % en 2024), et l'Union est en bonne voie pour atteindre le grand objectif de l'UE visant à ce qu'au moins 78 % ait un emploi à l'horizon 2030. Dans le même temps, les pénuries de main-d'œuvre restent répandues, dépassant dans plusieurs États membres les niveaux d'avant la pandémie. Elles sont particulièrement graves dans les domaines des soins de santé, des soins de longue durée, de la construction, des transports, des TIC et de l'ingénierie. Dans ce contexte, les recommandations par pays de 2025 insistent sur la nécessité d'exploiter pleinement le potentiel des groupes sous-représentés sur le marché du travail afin de promouvoir une plus grande participation, de contribuer à une productivité accrue et de favoriser une convergence sociale vers le haut dans l'ensemble de l'Union. Pour y parvenir, il est recommandé aux États membres de renforcer les politiques actives du marché du travail, d'améliorer la conception des systèmes d'imposition et de prestations afin d'encourager le travail et d'élargir l'accès à la formation et au perfectionnement professionnel. Par ailleurs, les politiques du marché du travail devraient soutenir la productivité à moyen terme et l'évolution des salaires afin de maintenir la compétitivité, tout en s'attaquant à la hausse du coût de la vie. À cet égard, le dialogue social et les mécanismes de négociation collective devraient continuer à jouer un rôle central, conformément aux législations et/ou pratiques nationales. La suppression des obstacles à la participation nécessitera également, en particulier dans certains secteurs, d'améliorer la qualité de l'emploi et les conditions de travail, ainsi que d'investir dans des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance abordables et de qualité. Parallèlement, la migration légale pourrait être utilisée plus efficacement pour compléter l'offre de main-d'œuvre nationale et contribuer à répondre aux besoins en compétences, sans préjudice des compétences nationales.

Les recommandations la Commission figurant dans les recommandations par pays insistent par ailleurs sur le fait qu'il est urgent de favoriser le développement du capital humain, conformément à la nécessité de progresser plus rapidement vers la réalisation du grand objectif de l'UE visant à ce qu'au moins 60 % de l'ensemble des adultes participent à des activités de formation chaque année à l'horizon 2030 dans l'UE (ce pourcentage se situait encore à 39,5 % en 2022). Cela est essentiel pour mettre en place une Europe plus compétitive et plus inclusive sur le plan social. Il est nécessaire de renforcer sans délai les systèmes d'éducation et de formation, tant pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail que pour les adultes qui doivent s'adapter à l'évolution des exigences du marché du travail. Il est préoccupant de constater que les tendances récentes font apparaître une baisse de la maîtrise des compétences de base, avec un recul de la part des élèves les plus performants et des lacunes généralisées en matière d'habileté numérique, tandis que les adultes âgés, les personnes peu qualifiées et les personnes en dehors du marché du travail restent les groupes les moins susceptibles de participer à l'éducation et à la formation des adultes. Pour combler ces lacunes, il est recommandé aux États membres d'élargir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, d'améliorer la reconnaissance des compétences, d'aligner les programmes et les méthodes d'enseignement sur les besoins du marché du travail et d'accroître la qualité de l'éducation. Compte tenu de l'augmentation de la demande de compétences techniques avancées - en particulier dans des secteurs stratégiques liés à l'innovation et aux transitions écologique et numérique - la compétitivité à long terme de l'Europe dépend du développement d'un vivier important de professionnels des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM). En conséquence, il est également recommandé aux États membres de donner la priorité aux initiatives qui augmentent la participation des jeunes dans le domaine des STIM, de remédier aux déséquilibres entre les hommes et les femmes dans les parcours éducatifs et de renforcer la collaboration entre les prestataires d'enseignement et les employeurs.

Des progrès ont été réalisés dans la réduction de la part des personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Toutefois, à ce jour, seuls des progrès limités ont été accomplis (avec une réduction de seulement 2,8 millions de personnes par rapport à 2019, selon les données de 2024) pour atteindre, à l'horizon 2030, le grand objectif de l'UE consistant à sortir au moins 15 millions de personnes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale, et des difficultés persistent, en particulier pour ce qui concerne les enfants, les groupes vulnérables et certaines régions. Dans ce contexte, les États membres devraient assurer l'adéquation et la viabilité des systèmes de protection et d'inclusion sociales, en améliorant l'octroi de pensions et d'autres prestations tout en élargissant l'accès aux services sociaux essentiels, y compris les services de santé et de soins de longue durée et le logement. Pour faire face à la demande croissante de soins de santé et de soins de longue durée induite par l'évolution démographique, il est recommandé aux États membres de se tourner vers des soins préventifs et de proximité, de tirer parti des technologies numériques et de remédier aux pénuries de main-d'œuvre et aux disparités régionales en matière d'offre de soins. Les dépenses de logement continuent de peser lourdement sur les ménages et d'influencer sensiblement le niveau de vie, tandis que l'offre de logements reste en deçà de la demande, qui est forte et persistante, et que l'accès au logement social pour les groupes vulnérables et à faibles revenus s'est dégradé, entraînant un risque élevé continu de sans-abrisme. Pour relever ces défis qui revêtent une acuité particulière, il est recommandé aux États membres de conjuguer des réformes structurelles à des investissements ciblés pour faire face aux contraintes de longue date qui compromettent le caractère abordable des logements.

Conclusion

La présente note horizontale souligne le rôle que joue le Semestre européen dans la coordination des politiques dans l'ensemble de l'UE, contribuant ainsi à la compétitivité et à la résilience économique et sociale à long terme. Dans ce contexte, les recommandations par pays - une fois adoptées par le Conseil - peuvent constituer des orientations utiles pour les États membres de l'UE, assurant une approche unifiée et dynamique des défis de demain.