



Bruxelles, le 2.6.2021
COM(2021) 500 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA
BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT**

**Coordination des politiques économiques en 2021: surmonter la COVID-19, soutenir la
reprise et moderniser notre économie**

{SWD(2021) 401 final} - {SWD(2021) 402 final} - {SWD(2021) 403 final} -
{SWD(2021) 404 final} - {SWD(2021) 405 final} - {SWD(2021) 406 final} -
{SWD(2021) 407 final} - {SWD(2021) 408 final} - {SWD(2021) 409 final} -
{SWD(2021) 410 final} - {SWD(2021) 411 final} - {SWD(2021) 412 final}

Coordination des politiques économiques en 2021: surmonter la COVID-19, soutenir la reprise et moderniser notre économie

1. INTRODUCTION

L'Union européenne a pris des mesures sans précédent pour lutter contre la pandémie de COVID-19, atténuer les effets de la crise et placer notre économie sur la voie d'une croissance solide, durable et inclusive. Au cours de l'année écoulée, l'UE et les États membres ont fait preuve de détermination et de solidarité en adoptant une série de mesures visant à lutter contre la pandémie, à limiter les conséquences économiques et sociales de cette dernière, à maintenir des conditions de financement favorables, à préserver l'intégrité du marché unique et à préparer une reprise rapide, durable et inclusive. Selon les prévisions économiques du printemps 2021 de la Commission¹, la chute de l'activité économique a été moins forte que prévu, grâce aux mesures de soutien d'urgence qui ont été prises pour fournir des liquidités aux entreprises et protéger les revenus et les emplois des citoyens de l'Union.

Le bond réalisé dans la mise au point des vaccins et le déploiement de campagnes de vaccination de masse en Europe ont éclairci l'horizon depuis l'automne. La vaccination dans l'UE est en bonne voie d'atteindre l'objectif consistant à vacciner 70 % de tous les adultes d'ici le mois de juillet². Selon les prévisions économiques du printemps 2021 de la Commission, l'économie de l'UE devrait retrouver son niveau de production trimestrielle d'avant la crise dans le courant de 2021, grâce à un rebond de l'activité économique dans tous les États membres³. Après avoir connu une évolution à la baisse ces dernières années, les risques pesant sur la stabilité macroéconomique pourraient augmenter du fait de la crise liée à la COVID-19. Une coordination étroite et un déploiement efficace de l'ensemble des instruments d'action de l'UE seront essentiels pour faire face à ces risques et prévenir de nouveaux écarts.

NextGenerationEU, assorti d'un budget de 750 milliards d'EUR, est un outil essentiel permettant à l'UE de stimuler les investissements et la reprise afin de sortir plus forte et plus résiliente de la crise actuelle. Le déploiement de la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après la «facilité») contribuera à rendre nos économies et nos sociétés plus durables, plus inclusives et plus résilientes et à mieux les préparer aux transitions verte et numérique. La facilité, qui est la pièce maîtresse de NextGenerationEU, apportera un soutien financier d'envergure aux États membres, soit un montant maximal de 672,5 milliards d'EUR sous forme de subventions et de prêts, pour financer les réformes et les investissements.

Le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux prévoit des mesures concrètes pour renforcer la dimension sociale dans toutes les politiques de l'Union et contribuera à garantir une reprise inclusive⁴. Lors du sommet social qui s'est tenu à Porto les 7 et 8 mai

¹ Prévisions économiques européennes du printemps 2021. *European Economy – Institutional Papers*, 149, mai 2021.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil: «Un front uni pour vaincre la COVID-19», COM(2021) 35 final.

³ Les prévisions tiennent compte des mesures prévues dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience de tous les États membres. Des hypothèses classiques ont été utilisées lorsque les détails des plans n'étaient pas suffisamment connus à la date de finalisation des prévisions.

⁴ COM(2021) 102 final, disponible à l'adresse suivante: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/fr/index.html>

2021, les dirigeants européens ont reconnu que le socle européen des droits sociaux était un élément fondamental de la relance et, dans la déclaration de Porto⁵, ils ont souligné qu'ils étaient déterminés à continuer d'approfondir sa mise en œuvre au niveau de l'UE et au niveau national. Cette mise en œuvre renforcera les efforts déployés par l'Union en vue d'une transition numérique, verte et équitable et permettra de réaliser une convergence sociale et économique ascendante, de faire face aux défis démographiques et de garantir l'égalité des chances pour tous⁶. Les trois nouveaux grands objectifs, ainsi que les sous-objectifs complémentaires, que l'UE s'est fixés à l'horizon 2030 en matière d'emploi, de compétences et d'inclusion sociale soutiendront les progrès vers une Europe sociale forte⁷. En outre, le tableau de bord social révisé contribuera au suivi des progrès accomplis vers la mise en œuvre des principes du socle des droits sociaux dans le cadre de la coordination des politiques dans le contexte du Semestre européen. Les dirigeants de l'UE ont également salué la proposition conjointe des partenaires sociaux européens relative à un ensemble alternatif d'indicateurs permettant de mesurer les progrès économiques, sociaux et environnementaux, qui viendrait compléter le PIB en tant que mesure du bien-être au service d'une croissance inclusive et durable⁸.

La durabilité environnementale, la productivité, l'équité et la stabilité macroéconomique restent les principes directeurs du programme économique de l'UE. La durabilité compétitive et ses quatre axes, définis au début du mandat du collège actuel⁹, restent les grandes priorités de la stratégie de croissance à long terme de l'UE, dans le droit-fil du pacte vert pour l'Europe, et sous-tendent de ce fait les plans pour la reprise et la résilience des États membres. En outre, la transformation numérique de nos sociétés, de nos entreprises et de nos économies est essentielle pour améliorer la productivité et la compétitivité de l'Europe et permettre une reprise solide, conformément à la décennie numérique¹⁰.

Assurer une coordination efficace des politiques dans le cadre du Semestre européen reste essentiel pour placer l'économie de l'UE sur une trajectoire de croissance plus soutenue après la crise. Bien que le cycle de cette année ait été temporairement adapté pour permettre le lancement de la facilité, le Semestre européen continue de soutenir les États membres en leur permettant de se pencher sur leurs politiques, d'échanger des bonnes pratiques et de s'entendre sur une vision commune de la voie à suivre. Dans leurs plans pour la reprise et la résilience, les États membres sont tenus de relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays, y compris leurs aspects budgétaires. En dehors du champ d'application de la facilité, les

⁵ Disponible à l'adresse suivante: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁶ Conformément aux diverses initiatives visant à construire l'Union de l'égalité.

⁷ D'ici à 2030, au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi; au moins 60 % des adultes (âgés de 25 à 64 ans) devraient participer à des activités de formation chaque année; et le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait être réduit d'au moins 15 millions (par rapport à 2019), dont 5 millions d'enfants.

⁸ Conformément à la volonté exprimée par la Commission dans le rapport de prospective stratégique 2020, COM(2020) 493 final.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-annual-sustainable-growth-strategy_en

¹⁰ Communication de la Commission du 3 mars 2021 intitulée «2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade» («Une boussole numérique pour 2030: l'Europe balise la décennie numérique», en anglais uniquement), COM(2021) 118 final.

recommandations qui ne sont pas suivies restent valables et continuent à faire l'objet d'un suivi dans le cadre du Semestre européen.

2. SITUATION ET PERSPECTIVES DE L'ÉCONOMIE ET DE L'EMPLOI

L'économie de l'UE devrait connaître un fort rebond. Depuis l'automne dernier, les mesures strictes qui ont été prises pour contenir la propagation de la COVID-19 ont entraîné une nouvelle récession de l'économie de l'UE. Avec l'assouplissement progressif de ces mesures et les progrès de la vaccination, et sous l'effet de l'impulsion donnée à la croissance par la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience, l'activité devrait repartir à la hausse dans tous les États membres, avec une accélération à partir du second semestre de 2021. La vitesse de la reprise variera d'un État membre et d'une région à l'autre. Tous les États membres de l'UE devraient retrouver leur niveau de production trimestrielle d'avant la crise d'ici à la fin de 2022.

Des mesures budgétaires de très grande envergure et un large éventail de mesures monétaires ont limité les dommages causés à l'économie et alimentent la reprise. Grâce à l'activation rapide de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance¹¹ et de l'encadrement temporaire des aides d'État¹², un soutien budgétaire important a été possible dans tous les États membres. En 2020, les États membres ont fourni un soutien budgétaire estimé, au total, à plus de 6,5 % du PIB¹³. En conséquence, le déficit public agrégé de la zone euro et de l'UE a augmenté, passant d'un niveau historiquement bas d'environ 0,5 % du PIB en 2019 à environ 7 % en 2020. En outre, la BCE a adopté une vaste panoplie de mesures de politique monétaire pour maintenir des conditions de financement favorables dans tous les secteurs de l'économie afin de soutenir l'activité économique et de préserver la stabilité des prix à moyen terme. Les effets de renforcement mutuel des politiques budgétaire et monétaire, conjugués aux mesures réglementaires et prudentielles adoptées à l'égard du secteur financier, ont été essentiels pour atténuer les conséquences de la crise.

Les mesures prises au niveau national et au niveau de l'UE ont permis de limiter les effets de la pandémie sur les marchés du travail européens. Lorsque la pandémie a éclaté, le marché européen du travail sortait de six années d'expansion, avec plus de 209 millions de personnes occupant un emploi et un taux de chômage de 6,5 % au quatrième trimestre 2019. Un an plus tard, 3 millions d'emplois étaient perdus et le taux de chômage avait grimpé à 7,2 %. Compte tenu de l'ampleur du choc, le nombre de pertes d'emplois a été limité. Pour atténuer les effets de la crise, les États membres ont mis en œuvre tout un arsenal de mesures de maintien dans l'emploi, telles que des régimes de chômage partiel et le chômage technique temporaire, ce qui a permis de soutenir jusqu'à 32 millions d'emplois en Europe. Les fonds fournis par l'UE, notamment au titre du soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (instrument SURE) et de l'initiative d'investissement en

¹¹ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final.

¹² Communication de la Commission: Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, C(2020) 1863 final.

¹³ Mesuré par l'évolution, en glissement annuel, de leurs soldes primaires, sur la base de données validées en avril 2021 par Eurostat.

réaction au coronavirus (CRII)¹⁴ ont joué un rôle décisif dans l'obtention de ce résultat. À ce jour, des prêts SURE pour un montant de plus de 90 milliards d'EUR ont été accordés à 19 États membres, en vue de soutenir entre 25 et 30 millions de personnes et entre 1,5 et 2,5 millions d'entreprises.

La crise a eu des effets inégaux selon les groupes sociaux, les secteurs et les régions, frappant plus durement les plus vulnérables. Les jeunes, les femmes, les travailleurs peu qualifiés, les migrants, les personnes handicapées, les personnes sous contrat temporaire ou d'autres formes de contrats atypiques, mais aussi les indépendants ont été touchés de manière disproportionnée. Cette situation a été aggravée par le fait que les prestataires de services ont été frappés de plein fouet, en particulier dans des écosystèmes industriels tels que le tourisme et les activités culturelles et créatives. Bien que l'aide au revenu et les filets de sécurité sociale aient permis d'éviter une forte chute du revenu des ménages, la crise liée à la COVID-19 a mis en lumière des disparités en matière d'accès à la protection sociale et souligné l'importance de favoriser une plus grande résilience. À cet égard, la plupart des États membres ont renforcé les régimes existants en étendant leur couverture et en assouplissant leurs conditions d'accès à titre temporaire, même s'il est encore possible de renforcer de manière durable la protection sociale pour tous.

Les risques pesant sur les projections de croissance sont globalement équilibrés. Toutefois, l'incertitude restera élevée tant que l'ombre de la pandémie planera sur l'économie européenne et mondiale. D'un point de vue épidémiologique et économique, malgré l'avancée des campagnes de vaccination, des risques substantiels continuent d'entourer les prévisions. L'évolution de la pandémie ainsi que l'efficacité et l'efficacité des programmes de vaccination pourraient se révéler meilleures ou moins bonnes que prévu et exiger un niveau différent de restriction de l'activité. La croissance économique pourrait également être plus faible que prévu si les mesures de soutien sont supprimées trop tôt. Dans le même temps, un retrait tardif de ces mesures pourrait se traduire par une augmentation des effets secondaires indésirables et repousser la transition vers une économie plus durable et parée pour l'avenir. Sur un plan plus positif, les projections pourraient sous-estimer la propension des ménages à consommer, après quelques trimestres de consommation contenue et une hausse de leur taux d'épargne. La reprise en dehors de l'UE pourrait également être plus forte que prévu actuellement.

La politique économique doit rester expansionniste tout au long de 2021 et 2022. À l'avenir, lorsque les conditions économiques le permettront, les politiques devraient être réorientées de manière à réduire au minimum les conséquences à moyen terme de la crise. La mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience contribuera à dynamiser la croissance potentielle et l'emploi et à réduire ainsi les déséquilibres. Au début de la crise et pendant les confinements, les mesures de soutien avaient principalement pour but de prévenir les pertes d'emplois et les faillites. Elles ont contribué à éviter que les économies européennes ne gardent des cicatrices profondes et durables. À l'avenir, des mesures de soutien ciblées devraient aider les entreprises viables mais encore vulnérables à adapter leur modèle d'entreprise. Le soutien devrait être progressivement réorienté vers le renforcement des capacités, notamment en l'axant davantage sur la formation, sur le développement des compétences ainsi que sur la recherche et l'innovation et en soutenant la création d'emplois

¹⁴ Plus de 23 milliards d'EUR de fonds de l'UE ont été mobilisés par l'intermédiaire du CRII pour faire face à la pandémie et à ses conséquences économiques et sociales.

de qualité et les transitions entre emplois. La facilité soutiendra donc les investissements et les réformes qui renforcent la croissance potentielle et l'emploi dans les États membres. En conséquence, en 2021 et 2022, le ratio de l'investissement public au PIB dans l'Union sera le plus élevé depuis plus de dix ans. La nouvelle stratégie industrielle européenne mise à jour définit le cadre qui permettra d'accélérer la reprise de l'Europe et sa transition vers un modèle économique et industriel plus propre, plus numérique et plus résilient et de construire un marché unique plus solide et plus résilient¹⁵.

La poursuite des réformes et des investissements des États membres selon la voie tracée par les lignes directrices pour l'emploi sera essentielle pour favoriser la reprise, en soutenant la création d'emplois de qualité et des transitions harmonieuses sur le marché du travail, avec la participation active des partenaires sociaux. De manière plus générale, les lignes directrices pour l'emploi¹⁶ donnent des orientations quant à la façon de moderniser les institutions du marché du travail, l'éducation et la formation, ainsi que les systèmes de santé et de protection sociale pour les rendre plus inclusifs et plus équitables. Elles comportent des orientations spécifiques visant à atténuer les répercussions sociales de la crise ainsi que ses effets sur l'emploi et à permettre des transitions verte et numérique équitables sur le plan social. Les lignes directrices pour l'emploi¹⁷ actuelles restant adaptées aux réalités, la Commission propose de les reconduire en 2021, tout en soulignant le rôle des nouveaux grands objectifs de l'UE et des orientations stratégiques qui se sont dégagées à l'occasion du sommet social de Porto.

En outre, **la recommandation de la Commission concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE) à la suite de la crise de la COVID-19**¹⁸ fournit des orientations concrètes pour une transition progressive entre les mesures d'urgence visant à préserver l'emploi et les politiques actives du marché du travail nécessaires pour une reprise génératrice d'emplois.

3. DÉPLOIEMENT DE LA FACILITÉ POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE

La mise en œuvre rapide des plans nationaux pour la reprise et la résilience dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience est essentielle pour soutenir la reprise, tout en rendant nos économies et nos sociétés plus durables, plus inclusives et plus résilientes et en les préparant mieux aux transitions verte et numérique. La facilité, entrée en vigueur le 19 février 2021, mettra à disposition 312,5 milliards d'EUR sous forme de subventions et jusqu'à 360 milliards d'EUR sous forme de prêts sur les six années à venir pour soutenir les réformes et les investissements dans l'ensemble des États membres. Elle offre à tous les États membres une occasion sans précédent de répondre aux grands enjeux

¹⁵ Communication de la Commission du 5 mai 2021 «*Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020: construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe*», COM(2021) 350 final.

¹⁶ Mandat donné par l'article 148 du TFUE.

¹⁷ Les lignes directrices pour l'emploi sont annexées à la décision (UE) 2020/1512 du Conseil, adoptée le 13 octobre 2020.

¹⁸ [Recommandation de la Commission concernant un soutien actif et efficace à l'emploi \(EASE\) |Commission européenne \(europa.eu\)](#)

structurels et aux besoins d'investissement, tout en s'engageant dans les transitions verte et numérique.

La Commission a noué une coopération intense avec tous les États membres pour les aider à élaborer des plans ambitieux pour la reprise et la résilience. Ces plans devraient proposer des investissements et des réformes qui tiennent compte des problèmes et des réalités propres à chaque État membre, en s'appuyant sur l'analyse approfondie effectuée et les problèmes recensés ces dernières années dans le cadre du Semestre européen. Ils définiront le programme de réforme et d'investissement des États membres pour les années à venir. L'appropriation au niveau national et la participation de toutes les parties prenantes concernées sont essentielles pour garantir une mise en œuvre efficace et un effet durable. C'est pourquoi tout au long du processus, les États membres ont été vivement encouragés à consulter les autorités locales et régionales, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, les entreprises, les organisations de jeunesse et d'autres parties prenantes concernées, conformément à leur cadre juridique national. Un résumé de cette consultation doit figurer dans chaque plan national, accompagné d'indications sur la façon dont les contributions de ces parties prenantes sont prises en compte dans le plan.

À ce jour, 23 États membres ont présenté leur plan et d'autres devraient le faire dans les jours à venir¹⁹. Une fois les plans évalués par la Commission, le Conseil disposera d'un mois pour les approuver, ouvrant ainsi la voie aux premiers décaissements à titre de préfinancement dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience.

Les plans pour la reprise et la résilience présentés ou en cours d'élaboration devraient contribuer de manière substantielle aux six piliers prévus dans le règlement. Comme l'exige ce dernier, chaque plan devra contribuer de manière globale et adéquatement équilibrée aux domaines d'action d'importance européenne structurés en six piliers, à savoir la transition verte; la transformation numérique; la croissance intelligente, durable et inclusive, la productivité et la compétitivité; la cohésion sociale et territoriale; la santé, et la résilience économique, sociale et institutionnelle; et les politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes. De manière générale, la Commission escompte que les plans consacreront une part importante des dépenses au climat²⁰ et au numérique et contiendront des mesures contribuant à la cohésion sociale et territoriale ainsi qu'à la résilience. La Commission s'attend également à des réformes et à des investissements importants dans tous ces domaines d'action et veillera à ce que l'ensemble des six piliers soient couverts de manière globale, par exemple par des mesures visant à renforcer les compétences numériques et à combler les lacunes en matière de connectivité de manière à stimuler la transformation numérique, favoriser la cohésion et soutenir les PME.

En combinant les fonds provenant de l'instrument de relance NextGenerationEU et du nouveau cadre financier pluriannuel, l'UE fournira 1 800 milliards d'EUR sur la période 2021-2027. NextGenerationEU fournira 750 milliards d'EUR pour donner le coup d'envoi à la reprise au moyen de programmes spécifiques (facilité pour la reprise et la résilience, REACT-EU, Fonds pour une transition juste, programme de développement rural, InvestEU, rescEU et Horizon Europe). InvestEU, par exemple, rassemble divers instruments

¹⁹ BE, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI et SE.

²⁰ Y compris à des mesures qui auront des effets positifs sur la biodiversité, l'économie circulaire et d'autres objectifs environnementaux.

financiers pour soutenir l'investissement dans l'UE au moyen d'une garantie budgétaire de l'UE de 26,2 milliards d'EUR. InvestEU devrait permettre de mobiliser plus de 370 milliards d'EUR d'investissements supplémentaires au cours des sept années à venir. Les fonds de NextGenerationEU viennent s'ajouter aux 1 074 milliards d'EUR provenant du budget de l'UE pour la période 2021-2027. Dans ce cadre, la politique de cohésion, avec sa capacité d'intervention de 338,6 milliards d'EUR vise à soutenir, par l'investissement, les stratégies de développement à plus long terme des États membres.

4. COORDINATION DES POLITIQUES BUDGETAIRES

La coordination des politiques budgétaires nationales demeure essentielle pour soutenir la reprise. L'orientation budgétaire générale, qui tient compte des budgets nationaux et de la facilité pour la reprise et la résilience, devrait rester expansionniste en 2021 et 2022. La politique budgétaire devrait rester souple et s'adapter à l'évolution de la situation lorsque cela se justifie, et il convient d'éviter un retrait prématuré du soutien budgétaire. Lorsque les risques sanitaires seront moindres, les mesures budgétaires devraient progressivement s'orienter vers des mesures plus ciblées qui favorisent une reprise résiliente et durable. Enfin, étant donné la perspective d'une normalisation progressive de l'activité économique au second semestre de 2021, les politiques budgétaires des États membres devraient se différencier davantage en 2022, compte tenu de l'état de la reprise, de la viabilité des finances publiques et de la nécessité de réduire les divergences économiques, sociales et territoriales. Lorsque la reprise sera bien engagée, la politique budgétaire devrait privilégier une intensification des investissements publics et privés, en soutenant la transition vers une économie verte et numérique.

La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance restera d'application en 2022 et devrait être désactivée à partir de 2023. La clause dérogatoire générale a permis aux États membres d'adopter des mesures de très grande ampleur en matière de dépenses et de recettes afin de réduire autant que possible les conséquences économiques et sociales de la pandémie. Elle leur a également permis de coordonner leurs politiques budgétaires de manière plus souple. Comme annoncé dans la communication du 3 mars 2021²¹, la décision de désactiver la clause dérogatoire générale devrait être prise à la suite d'une évaluation globale de l'état de l'économie qui soit fondée sur des critères quantitatifs; le niveau de l'activité économique dans l'UE par rapport aux niveaux antérieurs à la crise constituerait le principal critère quantitatif. Selon les prévisions du printemps 2021 de la Commission, l'activité économique devrait retrouver son niveau antérieur à la crise (à la fin de 2019) vers le quatrième trimestre de 2021 dans l'ensemble de l'UE et au premier trimestre de 2022 dans la zone euro. Les conditions d'un maintien de l'application de la clause dérogatoire générale en 2022 et de sa désactivation en 2023 sont remplies sur la base de ces prévisions. Les situations propres à chaque pays continueront à être prises en compte après la désactivation de la clause dérogatoire générale.

En 2022, l'orientation budgétaire, qui résulte des budgets nationaux et de la facilité pour la reprise et la résilience, devra rester expansionniste. Les dépenses financées par la facilité pour la reprise et la résilience fourniront une forte impulsion budgétaire en 2022 et

²¹ Voir la communication de la Commission intitulée «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire», COM (2021) 105 final du 3.3.2021.

dans les années à venir. Les dépenses financées par un soutien non remboursable permettront de financer des projets d'investissement de qualité et de couvrir les coûts des réformes visant à améliorer la productivité sans creuser les déficits et la dette. Les États membres devraient recourir aux financements de la facilité pour la reprise et la résilience, qui contribueront ainsi à soutenir la reprise économique, à favoriser une croissance potentielle plus élevée et à améliorer progressivement leur situation budgétaire sous-jacente. Plus spécifiquement, les États membres faiblement endettés devraient poursuivre une orientation budgétaire expansionniste, qui inclut notamment l'impulsion donnée par la facilité pour la reprise et la résilience. Les États membres fortement endettés devraient recourir à la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires à l'appui de la reprise tout en menant une politique budgétaire prudente. Les États membres devraient préserver les investissements financés au niveau national. Dans le même temps, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national devrait être maîtrisée, et même limitée pour les États membres fortement endettés. Les mesures budgétaires pourront ainsi maximiser le soutien à la reprise sans compromettre les trajectoires budgétaires futures ni créer une charge permanente pour les finances publiques²².

Pour la période postérieure à 2022, les politiques budgétaires devraient continuer à prendre en compte la vigueur de la reprise, le degré d'incertitude économique et les considérations de viabilité budgétaire. Lorsque les conditions économiques le permettront, les États membres devraient mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité des finances publiques à moyen terme. Dans le même temps, les États membres devraient renforcer les investissements en vue de stimuler le potentiel de croissance. Compte tenu du degré d'incertitude encore exceptionnellement élevé, notamment en ce qui concerne l'impact de la crise sur le potentiel de croissance et les réformes et investissements mis en œuvre avec le soutien de la facilité pour la reprise et la résilience, les orientations formulées cette année restent essentiellement qualitatives. Des orientations quantifiées plus précises devraient être fournies pour les années suivantes en 2022, dès que le niveau d'incertitude aura suffisamment diminué.

La Commission a évalué le respect des critères relatifs au déficit et à la dette en 2020. Étant donné que l'activation de la clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures prévues par le pacte de stabilité et de croissance, la Commission européenne continue à appliquer le cycle annuel de surveillance budgétaire. La Commission a publié un rapport²³ [conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)] qui évalue le respect des critères relatifs au déficit et à la dette par tous les États membres, à l'exception de la Roumanie²⁴. Dans ce contexte, elle a pris en compte le niveau élevé d'incertitude, la réponse concertée en matière de politique budgétaire apportée à la crise de la COVID-19 et les recommandations formulées par le Conseil pour 2021. L'analyse, qui tient compte de tous les facteurs pertinents selon les cas, semble indiquer que le *critère du déficit* tel que défini dans le traité et le règlement (CE) n° 1467/1997 est rempli

²² Voir les recommandations de la Commission pour les recommandations du Conseil portant avis du Conseil sur les programmes de stabilité ou de convergence, qui ont été adoptées en même temps que la présente communication.

²³ L'élaboration d'un rapport omnibus relevant de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE et couvrant vingt-six États membres, au lieu de rapports par pays fondés sur l'article susmentionné, est une approche ponctuelle motivée par la charge de travail exceptionnelle liée au lancement de la facilité pour la reprise et la résilience et à l'évaluation par la Commission des plans présentés par les États membres.

²⁴ Le rapport n'aborde pas la situation de la Roumanie, qui est actuellement le seul État membre à être soumis à une procédure pour déficit excessif.

par trois États membres et ne l'est pas par 23 États membres. Le *critère de la dette* tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997 n'est pas rempli par 13 États membres. La pandémie de COVID-19 a eu une incidence macroéconomique et budgétaire extraordinaire, engendrant une incertitude exceptionnelle, notamment pour ce qui est d'élaborer une trajectoire de politique budgétaire crédible. Compte tenu du niveau élevé d'incertitude, de la réponse concertée apportée en matière de politique budgétaire à la crise de la COVID-19 et des recommandations du Conseil du 20 juillet 2020²⁵, la Commission estime qu'à ce stade, il n'y a pas lieu d'adopter une décision sur l'opportunité de soumettre des États membres à la procédure concernant les déficits excessifs. Dans le cas de la Roumanie, pour laquelle une procédure pour déficit excessif a été ouverte sur la base des données pour 2019, la Commission recommande une actualisation de la trajectoire d'ajustement visant à corriger le déficit excessif en 2024. La Commission réévaluera la situation budgétaire des États membres sur la base des prévisions économiques de l'automne 2021 et des projets de plans budgétaires de 2022 que les États membres de la zone euro doivent soumettre au plus tard le 15 octobre 2021.

La qualité des finances publiques est essentielle à l'élaboration de la politique budgétaire. Tout au long de 2020, tous les États membres ont réagi très rapidement en adoptant des mesures d'urgence visant à combattre la pandémie et à soutenir les revenus des entreprises et des ménages. À mesure que les risques sanitaires diminuent, la politique économique devrait passer d'un régime d'urgence à des objectifs axés sur la reprise. La qualité des mesures budgétaires devrait garantir une reprise durable et inclusive. Les États membres devraient accorder la priorité aux investissements propices à la croissance, soutenant notamment la transition verte et numérique. Il est essentiel de mettre l'accent sur des réformes budgétaires structurelles qui visent notamment à améliorer l'efficacité des dépenses et une gestion des ressources des finances publiques de qualité. Du côté des recettes, il est également essentiel d'adopter des réformes visant à déplacer la fiscalité du travail vers une fiscalité environnementale qui génère moins de distorsions et à empêcher une concurrence fiscale dommageable ainsi qu'une planification fiscale agressive. Cela contribuera à l'octroi de financements pour des priorités de politique publique et à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment grâce à un renforcement de la couverture, de l'adéquation et de la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous. Après la réaction immédiate apportée à la crise en 2020, plusieurs États membres ont repris leurs plans visant à améliorer l'évaluation et le réexamen des dépenses. Une des réformes importantes de certains trains de mesures consiste à améliorer le réexamen des dépenses en renforçant les capacités, en parvenant à une meilleure gouvernance et en établissant un lien plus étroit avec le cycle budgétaire. Une évaluation plus rigoureuse des politiques et l'attention accrue accordée aux priorités stratégiques jouent un rôle plus important dans la planification budgétaire. Certains États membres élaborent également des pratiques de budgétisation verte afin d'intensifier les actions en faveur du climat et de l'environnement. Ces pratiques leur permettront d'évaluer le contenu vert de leurs politiques budgétaires et d'assurer la cohérence des dépenses et des recettes publiques avec les objectifs environnementaux. La Commission poursuit son dialogue

²⁵ Le Conseil a recommandé aux États membres de prendre, conformément à la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie de COVID-19, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Lorsque les conditions économiques le permettront, les États membres devraient mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. Voir JO C 282 du 26.8.2020, p. 1.

et son soutien à l'élaboration et à l'affinement de processus et de pratiques qui améliorent la qualité des finances publiques.

5. DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES DANS LES ÉTATS MEMBRES

La Commission a recensé des vulnérabilités macroéconomiques liées à des déséquilibres et à des déséquilibres excessifs pour 12 États membres. Ces États membres ont été sélectionnés pour faire l'objet d'un bilan approfondi dans le rapport 2021 sur le mécanisme d'alerte²⁶. Trois États membres continuent de connaître des *déséquilibres excessifs* (Chypre, Grèce et Italie) et neuf autres connaissent des *déséquilibres* (Croatie, France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Espagne et Suède) au sens de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Le déploiement de la facilité pour la reprise et la résilience sera essentiel pour réduire les déséquilibres macroéconomiques existants, car celle-ci soutiendra les réformes et les investissements qui permettent de relever les défis recensés au cours des cycles précédents du Semestre.

Les principales sources de déséquilibres sont pour l'essentiel les mêmes qu'il y a un an, mais les risques ont augmenté. Bien que la crise de la COVID-19 n'ait pas fondamentalement changé la nature des déséquilibres des États membres, elle a entraîné un recul dans la réduction de ces déséquilibres et pourrait accroître les risques pesant sur la stabilité macroéconomique. La dette publique et privée a augmenté de manière visible, ce qui s'explique dans une large mesure, outre la récession, par les politiques visant à lutter contre la pandémie et à soutenir l'économie et la reprise. D'importants excédents de la balance courante persistent dans certains États membres. Plusieurs États membres fortement endettés affichent également un faible potentiel de croissance. Dans ces cas, faire un usage efficace de la facilité pour favoriser des investissements et des réformes propices à la croissance jouera un rôle important. Les difficultés à rembourser des dettes pourraient déboucher sur des prêts improductifs dès que les mesures de soutien auront été progressivement retirées. En revanche, certaines vulnérabilités liées aux pressions de la compétitivité-coûts se sont atténuées pendant la crise de la COVID-19.

Une révision de la classification des déséquilibres ne semble pas justifiée à ce stade. La crise de la COVID-19 pourrait certes accroître les risques pour la stabilité macroéconomique, mais pas dans une mesure qui nécessiterait une révision de la classification des déséquilibres à ce stade. La persistance d'un niveau élevé d'incertitude appelle un suivi étroit des déséquilibres et des risques pour la stabilité macroéconomique, assorti d'une vision prospective forte.

- Chypre, la Grèce et l'Italie continuent de connaître des déséquilibres excessifs liés à une dette publique élevée et à une proportion importante de prêt improductifs, en dépit des progrès constants et significatifs accomplis dans ce domaine. Il faut ajouter à cela une dette extérieure élevée pour Chypre et la Grèce, et une dette privée importante pour Chypre. En outre, le potentiel de croissance reste trop faible pour amorcer un désendettement.

²⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social européen: Rapport 2021 sur le mécanisme d'alerte, COM(2020) 745 final.

- Les déséquilibres en Croatie, en Irlande, au Portugal et en Espagne allient une dette privée, une dette publique et une dette extérieure élevées, tandis qu'en France, les déséquilibres résultent d'une dette publique et d'une dette privée qui continuent d'augmenter. Il reste important pour ces États membres d'obtenir des gains de productivité et de compétitivité. En Roumanie, les pertes de compétitivité s'atténuent, mais le déficit important de la balance courante persiste et le pays doit inverser profondément les tendances budgétaires après des années de détérioration. L'Allemagne et les Pays-Bas enregistrent des excédents importants et persistants de leur balance courante, liés à un excès d'épargne par rapport aux investissements et aggravés par une dette privée élevée dans le cas des Pays-Bas. En Suède, les prix élevés des logements ne fléchissent pas et l'endettement élevé et croissant des ménages reste préoccupant.

L'appendice 1 fournit davantage de détails sur les aspects propres à chaque pays dans l'analyse des déséquilibres.

6. ADAPTATION DU SEMESTRE EUROPEEN

Compte tenu des chevauchements importants entre le Semestre européen et les premières phases de la facilité pour la reprise et la résilience, il a été nécessaire d'adapter temporairement le cycle 2021 du Semestre au lancement de la facilité. La Commission et les États membres ont ainsi pu concentrer le cycle de cette année sur l'élaboration des plans pour la reprise et la résilience, qui constituent le principal document prospectif de référence du programme de réforme et d'investissement des États membres. Dans le même temps, la surveillance des déséquilibres macroéconomiques s'est poursuivie, l'accent ayant été mis sur les risques émergents liés à la crise de la COVID-19, lesquels ont été abordés le cas échéant lors des discussions avec les États membres sur leurs projets de plans.

La prochaine stratégie annuelle 2022 pour une croissance durable exposera les principaux éléments du prochain cycle du Semestre européen. La première année de mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience devra faire l'objet d'un suivi dans le cadre annuel de coordination du Semestre européen. Dans ce contexte, le règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience prévoit que les États membres rendent compte deux fois par an de leurs progrès dans la mise en œuvre de leurs plans dans le cadre du Semestre européen. Le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux devra être intégré dans le Semestre européen, comme l'ont souligné les dirigeants de l'UE lors du sommet social de Porto. La stratégie annuelle 2022 pour une croissance durable définira les mesures concrètes à prendre pour structurer le cadre de gouvernance du Semestre en 2022. Sur cette base, la Commission engagera un dialogue avec le Parlement européen, le Conseil, les États membres, les partenaires sociaux et toutes les autres parties prenantes concernées.

7. PROCHAINES ETAPES

La Commission salue l'approbation de la décision relative aux ressources propres par l'ensemble des États membres. Cette approbation permettra à la Commission de commencer à emprunter dans le cadre de l'initiative NextGenerationEU aux fins du versement de fonds, et

notamment du préfinancement de subventions et de prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.

La Commission adoptera ses propositions de décisions d'exécution du Conseil concernant les plans pour la reprise et la résilience au cours de la deuxième moitié du mois de juin. Elle espère une adoption rapide par le Conseil pour garantir la mise en œuvre des plans en temps utile et permettre de la sorte une reprise économique durable et inclusive, conformément aux conclusions présentées par les dirigeants de l'UE lors du sommet de Porto. La Commission est également disposée à fournir un appui technique aux États membres qui en feront la demande et à aider les autorités à faire le meilleur usage possible des fonds de l'UE.

La Commission se félicite de la coopération intense et constructive entre toutes les institutions de l'UE, notamment grâce au lancement du dialogue sur la reprise et la résilience. La participation active du Parlement européen sera essentielle en vue de contribuer à davantage de transparence et à une responsabilisation accrue en ce qui concerne la mise en œuvre de la facilité. La Commission est pleinement résolue à partager toutes les informations pertinentes avec le Parlement et le Conseil et à tenir dûment compte des avis exprimés par le Parlement dans le cadre du dialogue, conformément aux exigences du règlement.

La Commission invite les États membres à veiller à la mise en œuvre intégrale des plans pour la reprise et la résilience en temps utile et à s'assurer que ces plans font l'objet d'un dialogue approfondi avec les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes.

APPENDICE 1 - CONCLUSIONS DES BILANS APPROFONDIS DES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES DANS LES PAYS DE L'UE

La classification des déséquilibres et des déséquilibres excessifs des 12 États membres ayant fait l'objet d'un bilan approfondi est confirmée. Ce bilan approfondi examine la gravité des déséquilibres, leur évolution récente et future, ainsi que les mesures prises par les pouvoirs publics en conséquence. Il tient compte également des effets d'entraînement et des incidences transfrontières systémiques pertinents des déséquilibres.

Le contexte de l'évaluation des vulnérabilités réalisée cette année est différent de celui de l'analyse effectuée l'année dernière dans le cadre des bilans approfondis. En 2020, l'action des pouvoirs publics a généralement visé à corriger et à amortir les effets de la pandémie et à soutenir une reprise durable, laquelle devait contribuer à la correction des déséquilibres, même s'il a également été nécessaire de maîtriser les risques pesant sur la stabilité macroéconomique à moyen terme. Une approche prospective est donc essentielle aux fins de l'évaluation des risques. Toutefois, le degré d'incertitude reste élevé, et il est toujours difficile d'évaluer toutes les conséquences de la crise. Il convient à cet effet de surveiller de près, en permanence, les déséquilibres et les risques pour la stabilité macroéconomique. En ce qui concerne l'avenir, ces déséquilibres ont fait l'objet de discussions avec les États membres au cours de la phase préparatoire des plans nationaux pour la relance et la résilience, car la facilité pour la reprise et la résilience offre une occasion unique de remédier aux déséquilibres macroéconomiques et de mener à bien les investissements et les réformes nécessaires. Les analyses des stratégies exposées dans les bilans approfondis de cette année ont été finalisées avant la présentation officielle des plans pour la reprise et la résilience et ne s'appuient donc pas sur les informations contenues dans ces plans. Alors que l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience par la Commission est toujours en cours à la date de la publication de la présente communication et ne peut être anticipée, une mise en œuvre efficace de ces plans offre l'occasion de remédier aux déséquilibres existants.

En général, les risques et vulnérabilités macroéconomiques ont la même origine que celle établie précédemment. La crise de la COVID-19 a conduit à une régression de la réduction des déséquilibres macroéconomiques observée au cours de la dernière décennie, sans toutefois justifier un réexamen de la classification des déséquilibres à ce stade. Plusieurs États membres cumulaient déjà des dettes privée, publique et extérieure élevées avant la pandémie. Dans d'autres États membres, les préoccupations relatives à la dette avaient trait soit au secteur public, soit au secteur privé. En 2020, tous les ratios de la dette au PIB ont augmenté en raison du net ralentissement de l'activité économique et de la forte augmentation des emprunts contractés, en particulier, par les entreprises et les administrations publiques afin d'atténuer les répercussions de la pandémie et de prévenir un affaiblissement encore plus marqué de la conjoncture et de la stabilité macroéconomique. Les moratoires temporaires sur le remboursement des dettes des entreprises et des ménages ont permis de maintenir des emprunts productifs et de réduire le risque de pénuries de liquidités.

La dynamique de la dette privée et publique pourrait devenir plus problématique à l'avenir, mais elle devrait s'améliorer avec la reprise. Plusieurs pays présentant un taux d'endettement élevé ont un potentiel de croissance limité, et la crise pourrait encore entraver leur croissance, en particulier lorsque les secteurs les plus touchés représentent une part plus importante de l'activité, ce qui conduira d'une manière générale à un ralentissement du rythme de désendettement. Cela souligne l'importance d'une mise en œuvre effective de la facilité pour la reprise et la résilience afin de favoriser un potentiel de croissance accru, d'encourager une reprise soutenue et de contribuer à la lutte contre ces déséquilibres. Les

difficultés croissantes en matière de remboursement de la dette pourraient se traduire à l'avenir par des prêts improductifs, en particulier dans les secteurs les plus touchés par la crise, une fois que les moratoires sur les remboursements des dettes et d'autres mesures de soutien arriveront à expiration. Ainsi, bien que la résilience des banques se soit améliorée au cours des dernières années, elle pourrait être éprouvée de manière tardive et prolongée, et la fourniture de crédit à l'économie pourrait être affectée, avec des répercussions sur la vigueur de la reprise.

Les comptes extérieurs ont été globalement stables durant la crise de la COVID-19. Les déficits de la balance courante ont généralement peu évolué, grâce à la compensation réciproque de l'épargne nette des administrations publiques et du secteur privé. Des exceptions ont été observées dans les pays les plus exposés au ralentissement du tourisme étranger. Les comptes courants de ces derniers se sont en effet détériorés de manière plus visible en 2020 et pourraient ne pas se redresser complètement au cours de cette année ou de l'année prochaine. Parallèlement, les excédents courants importants restent globalement inchangés, à l'instar de l'excédent courant pour l'ensemble de la zone euro. Les positions extérieures globales nettes négatives se sont détériorées en 2020, mais cette tendance ne devrait pas se poursuivre cette année ou l'année prochaine. Les conditions de financement externe ont été favorables, hormis un bref épisode d'aversion accrue pour le risque sur les marchés financiers mondiaux immédiatement après le déclenchement de la crise, en particulier pour les pays n'appartenant pas à la zone euro.

L'expansion constante enregistrée au cours des années qui ont précédé la crise a entraîné des risques de surchauffe, qui se sont traduits par des pertes de compétitivité-coûts et par une forte croissance des prix de l'immobilier: les premières se sont ralenties sous l'effet de la crise de la COVID-19, la seconde nettement moins. L'évolution de la compétitivité-coûts devrait se stabiliser avec le ralentissement de la croissance des salaires, sur un marché du travail fortement affecté par la pandémie de COVID-19, et une augmentation conjoncturelle de la productivité permet encore un allègement de la pression pesant sur les coûts salariaux unitaires pour cette année et l'année suivante. En ce qui concerne le prix des logements, un certain dynamisme a continué d'être observé dans quelques pays, avec des risques de surestimation plus élevés. On ne peut toutefois exclure dans certains cas que l'expiration des moratoires sur le remboursement de la dette et le retrait d'autres mesures de soutien temporaires puissent exercer une pression à la baisse sur les prix de l'immobilier, en particulier lorsque les revenus des ménages ont été davantage ébranlés.

Pays présentant des déséquilibres excessifs

- La **Grèce** présente des déséquilibres excessifs. Les vulnérabilités sont liées au niveau élevé de la dette publique, à un rééquilibrage extérieur incomplet et à des prêts improductifs élevés, dans un contexte de chômage important et d'un potentiel de croissance limité. La crise de la COVID-19 a interrompu le processus d'ajustement engagé au cours des années précédentes. La dette publique a considérablement augmenté en 2020 et ne devrait diminuer légèrement qu'en 2022. La dette publique est principalement détenue par des créanciers du secteur public, ce qui, associé à l'importante réserve de liquidités, protège la Grèce des fluctuations à court terme. Le déficit de la balance courante s'est récemment creusé et devrait rester élevé, en grande partie à cause de l'incidence de la crise de la COVID-19 sur le secteur touristique, qui est un secteur important. Malgré les fortes diminutions enregistrées au cours des dernières années, les prêts improductifs restent considérables et risquent d'augmenter une fois que les mesures de soutien temporaires auront été progressivement

supprimées. Les efforts visant à renforcer les perspectives de croissance sont freinés par l'épuisement du capital-actions, le vieillissement de la population et l'émigration de la main-d'œuvre qualifiée. Le faible potentiel de croissance pèse sur le désendettement.

- L'**Italie** présente des déséquilibres excessifs. Les vulnérabilités sont liées au niveau élevé de la dette publique et à l'atonie persistante de la productivité, qui ont une incidence qui dépasse les frontières nationales dans un contexte caractérisé par la fragilité du marché du travail et du secteur bancaire. Le ratio de la dette publique a fortement augmenté en 2020, reflétant la baisse du PIB et la réaction budgétaire à la crise de la COVID-19, et ne devrait diminuer légèrement qu'en 2022. La productivité de la main-d'œuvre a augmenté en 2020, mais la croissance de la productivité à long terme reste limitée par des obstacles à l'investissement privé et public et par des freins à la croissance des entreprises les plus productives. Les taux d'activité et d'emploi restent inférieurs à la moyenne de l'UE. Le manque de vigueur de la croissance de la productivité, très marqué, conjugué aux faibles taux d'emploi, freine le potentiel de croissance, ce qui réduit la marge de manœuvre en termes de désendettement. Bien que la solidité et la résilience du secteur bancaire italien se soient améliorées au cours des années qui ont précédé la crise de la COVID-19, des vulnérabilités subsistent. Les prêts improductifs, notamment, ont diminué ces dernières années mais restent relativement élevés et risquent d'augmenter une fois que les mesures de soutien temporaires auront été progressivement supprimées.
- **Chypre** présente des déséquilibres excessifs. Les vulnérabilités sont liées à l'encours élevé de la dette extérieure, publique et privée, ainsi qu'au niveau toujours important des prêts improductifs, conjointement à un déficit important de la balance courante. Le déficit de la balance courante s'est considérablement creusé en 2020 pour atteindre un montant à deux chiffres, reflétant la diminution marquée des exportations touristiques dans le contexte de la crise de la COVID-19, et ne devrait s'améliorer que légèrement à court terme. La dette extérieure reste élevée et la position extérieure globale nette négative, même si l'on exclut des structures ad hoc, se détériore, en raison notamment des déficits importants de la balance courante. La crise de la COVID-19 a interrompu le processus de désendettement du secteur privé, les ratios d'endettement élevés ayant augmenté en 2020, principalement en raison de la baisse du PIB. Les prêts improductifs continuent de figurer parmi les plus élevés de l'UE, malgré la diminution marquée constatée ces dernières années, et risquent d'augmenter à nouveau une fois que les mesures de soutien temporaires auront été progressivement supprimées. Le ratio de la dette publique a sensiblement augmenté en 2020, mais devrait recommencer à fléchir dès cette année.

Pays présentant des déséquilibres

- L'**Allemagne** présente des déséquilibres. L'excédent de la balance courante se maintient à des niveaux élevés, reflétant une stagnation de l'investissement par rapport à l'épargne, et a une incidence qui dépasse les frontières nationales. Après avoir enregistré une diminution progressive depuis 2015, l'excédent de la balance courante devrait augmenter en 2021 et s'ajuster à nouveau à la baisse en 2022, demeurant élevé, quoique inférieur à son niveau d'avant la crise. En 2020, la croissance de l'investissement public s'est encore accélérée en réponse à la crise, tandis que l'investissement privé a chuté. L'augmentation de l'épargne nette du secteur privé a été largement compensée par un déficit public plus élevé, ce qui a entraîné des

modifications limitées de la balance courante globale. En outre, l'investissement reste modéré en pourcentage du PIB, en dépit de conditions de financement favorables et de besoins d'investissement persistants déjà avant la crise de la COVID-19 ainsi que du faible risque pour la viabilité des finances publiques à moyen terme. Le taux d'épargne nette des ménages a encore augmenté en 2020 dans un contexte marqué par l'absence de possibilités de dépenses et devrait globalement retrouver en 2022 le niveau qui était le sien avant la pandémie.

- L'**Irlande** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées au niveau élevé des dettes privée et publique et des passifs extérieurs nets subsistent. La dette publique reste, selon divers paramètres, élevée, avec des risques de dégradation liés à de possibles modifications des règles en matière d'impôt sur les sociétés et des réformes en matière de fiscalité internationale. L'endettement privé reste élevé. La dette des entreprises est gonflée par la présence d'entreprises multinationales, dont la plupart ont très peu de liens avec l'économie nationale. L'endettement des ménages par rapport au revenu disponible brut des ménages reste parmi les plus élevés de l'UE. La position extérieure globale nette est toujours largement négative, mais elle s'améliore, reflétant principalement les activités d'entreprises multinationales et d'organismes de placement collectif ayant peu de liens avec l'économie nationale.
- L'**Espagne** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées au niveau élevé des dettes extérieure et intérieure, tant publique que privée, dans un contexte de chômage important, et ont une incidence qui dépasse les frontières nationales. La position extérieure globale nette reste négative mais devrait recommencer à s'améliorer progressivement en 2021. La crise de la COVID-19 a eu des répercussions négatives importantes sur le tourisme. La balance courante s'est aggravée avec la crise, mais devrait être proche de l'équilibre cette année et l'année prochaine. La dette publique a nettement augmenté en 2020 sous l'effet de la récession et des mesures de soutien mises en place pour amortir les effets de la crise; elle devrait diminuer de manière plus significative l'année prochaine du fait que les déficits publics connaissent une amélioration, même s'ils restent élevés. Le processus de désendettement tant des entreprises que des ménages a été interrompu en raison de la crise de la COVID-19. Le taux de chômage a augmenté en 2020 et devrait commencer à diminuer en 2022.
- La **France** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées au niveau élevé de la dette publique, à la faiblesse de la compétitivité et à une croissance atone de la productivité, ces divers éléments ayant une incidence qui dépasse les frontières nationales. En 2020, la dette publique a augmenté de manière visible avec la récession et avec les mesures globales destinées à endiguer la crise de la COVID-19. Elle devrait baisser légèrement en 2022. La dette privée est élevée et s'accroît elle aussi depuis plusieurs années même si, en 2020, les augmentations de la dette nominale sont allées de pair avec une hausse des réserves de liquidité des entreprises. Malgré les évolutions positives enregistrées avant la crise de la COVID-19, les pertes de compétitivité antérieures n'ont pas été résorbées. En outre, la croissance à long terme de la productivité reste modérée, ce qui empêche également de nouveaux gains de compétitivité, freine la croissance potentielle et limite ainsi la marge de manœuvre pour le désendettement des secteurs public et privé.
- La **Croatie** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées aux dettes publique, privée et extérieure, dans un contexte de faible croissance potentielle. La

balance courante est devenue négative en 2020, reflétant les répercussions de la crise de la COVID-19 sur l'important secteur du tourisme en Croatie, et ne devrait se redresser que lentement. La position extérieure globale nette négative devrait reprendre son amélioration progressive en 2021. Le ratio modérément élevé de la dette publique a sensiblement augmenté en 2020 en raison de la récession et des mesures de soutien mises en place pour atténuer les effets de la crise, mais devrait revenir sur une trajectoire descendante cette année. Le ratio de la dette privée au PIB a connu une hausse en 2020, après plusieurs années d'améliorations, reflétant une chute brutale du PIB, accompagnée d'une augmentation des besoins de financement des entreprises. Le secteur bancaire est devenu plus résilient, notamment depuis l'adhésion de la Croatie au mécanisme de surveillance unique. Néanmoins, les prêts improductifs risquent d'augmenter une fois que les politiques visant à protéger les entreprises des conséquences de la crise de la COVID-19 commenceront à être progressivement supprimées.

- Les **Pays-Bas** présentent des déséquilibres. La dette privée et l'excédent de la balance courante demeurent élevés et ont une incidence qui dépasse les frontières nationales. L'excédent de la balance courante s'est réduit en 2020. Néanmoins, il demeure nettement supérieur aux niveaux considérés comme justifiés au regard des fondamentaux économiques du pays et devrait rester élevé. Malgré la réforme des retraites en cours et des modifications fiscales récentes ciblant les incitations à ne pas distribuer les bénéfices au sein des petites et moyennes entreprises, les facteurs structurels qui sous-tendent le niveau élevé de l'épargne des ménages et des entreprises restent en place. L'excédent extérieur s'explique en partie par des caractéristiques statistiques liées au rôle des entreprises multinationales et ne devrait pas se résorber dans un avenir proche. La dette du secteur privé reste élevée, en partie en raison de la dette intragroupe des multinationales, et a encore augmenté en pourcentage du PIB en 2020. L'endettement des ménages, déjà élevé, s'accroît sous l'effet de la hausse persistante des prix de l'immobilier.
- Le **Portugal** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées à l'encours important des engagements extérieurs nets, ainsi qu'aux dettes publique et privée, et les prêts improductifs restent élevés, dans un contexte de croissance atone de la productivité. La dette publique a considérablement augmenté en 2020 en raison de la récession et des mesures de soutien mises en place pour atténuer les effets de la crise, mais elle devrait diminuer modérément cette année et l'an prochain, avec une réduction des déficits budgétaires. Les conséquences de la crise de la COVID-19 sur le tourisme sont importantes, y compris pour l'avenir proche. La balance courante est devenue déficitaire en raison des répercussions de la crise de la COVID-19 sur le tourisme. La position extérieure globale nette négative s'est détériorée en 2020 mais devrait reprendre son amélioration progressive cette année. Après le désendettement rapide de ces dernières années, la dette privée a augmenté en 2020, reflétant une forte baisse du PIB et des besoins de financement des entreprises en raison de la crise, tandis que la croissance des prêts hypothécaires est devenue positive en 2020. Les prêts improductifs risquent d'augmenter une fois que les mesures de soutien temporaires commenceront à être progressivement supprimées.
- La **Roumanie** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées à la persistance d'un déficit marqué de la balance courante dans un contexte de déficits publics importants, tandis que les risques de surchauffe antérieurs s'estompent. Le déficit

important de la balance courante devrait rester élevé, même s'il se réduit légèrement, et la position extérieure globale nette négative ne s'améliore plus. Le déficit budgétaire important ne devrait baisser que progressivement cette année et l'an prochain, à la faveur de la reprise et d'un certain assainissement budgétaire. L'épargne nette du secteur privé national ne suffit pas à couvrir ces déficits budgétaires élevés, et le financement est devenu plus tributaire de l'accumulation de la dette extérieure. En revanche, les pertes de compétitivité semblent se réduire, les risques de surchauffe des années précédentes ayant diminué avec la crise de la COVID-19. L'imprévisibilité législative continue de peser sur l'environnement général des entreprises.

- La **Suède** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées à l'endettement élevé et croissant des ménages, et il subsiste des risques de surévaluation sur le marché du logement. L'endettement des ménages s'est encore creusé, et la croissance des prêts hypothécaires est restée soutenue. Les prix de l'immobilier ont continué d'augmenter, même plus rapidement qu'avant la crise de la COVID-19, aggravant ainsi les risques de surévaluation. Le secteur bancaire est résilient, avec une rentabilité relativement élevée, une liquidité abondante et des niveaux de fonds propres confortables, mais une exposition élevée au marché de l'immobilier commercial justifie un suivi attentif.

APPENDICE 2 – PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS PAR PAYS

La présente évaluation des progrès porte sur les mesures prises par le passé pour relever les défis mis en évidence dans les recommandations par pays de 2020. Elle a été finalisée avant la présentation officielle des plans pour la reprise et la résilience et ne s'appuie donc pas sur les informations contenues dans ces plans. Les recommandations par pays ont toutefois été examinées avec les États membres au cours de la phase d'établissement desdits plans, l'objectif étant qu'elles soient dûment prises en compte. L'évaluation des progrès accomplis sera exposée séparément dans la proposition de décision d'exécution du Conseil présentée par la Commission pour chacun des plans.

Il est primordial de relever les défis structurels pour assurer une reprise durable et une croissance continue. La mise en œuvre de réformes visant à remédier aux vulnérabilités structurelles est essentielle non seulement pour améliorer la capacité à faire face aux défis existants et à les relever, mais aussi pour réaliser la double transition de manière durable et équitable. Les États membres les plus résilients devraient se remettre de la crise de la COVID-19 plus rapidement et plus vigoureusement, ce qui montre l'importance de mener des réformes pour être mieux préparé pour l'avenir.

Si l'on examine l'avancement des réformes sur une base annuelle, les États membres ont accompli au moins certains progrès pour environ 6 des 10 recommandations qui leur avaient été adressées en juillet 2020. Ce degré de mise en œuvre nettement plus élevé que les années précédentes semble étroitement lié à la nature des recommandations par pays de 2020, qui étaient axées dans une large mesure sur les défis immédiats à relever sur les plans budgétaire, économique et social et en matière d'emploi pour faire face à la crise de la COVID-19. Les mesures audacieuses prises par les États membres pour enrayer la crise provoquée par la pandémie semblent avoir débouché sur un degré de mise en œuvre relativement élevé.

L'ampleur des progrès accomplis varie considérablement d'un domaine d'action à l'autre. Pour ce qui est des domaines d'action pour lesquels un nombre significatif d'États membres se sont vu adresser une recommandation en 2020, la plupart des progrès ont été réalisés dans l'ensemble en ce qui concerne l'accès au financement, les services financiers, la politique budgétaire et la gouvernance budgétaire, ainsi que la législation sur la protection de l'emploi. Plus précisément, les recommandations concernées ont trait à la nécessité d'assurer un accès approprié et continu au financement et de prendre des mesures budgétaires, conformément à la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie, assurer la pérennité de l'économie et soutenir la reprise. Les États membres ont également accompli des progrès satisfaisants en ce qui concerne les recommandations relatives à l'atténuation des effets de la crise sur l'emploi et sur le plan social, notamment i) en promouvant, en développant et en renforçant les formules de travail flexibles, ii) en mettant en œuvre des dispositifs de chômage partiel, et iii) en prenant des mesures pour assurer un revenu de remplacement adéquat et un accès à la protection sociale. En revanche, les progrès ont été nettement moins importants pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations relatives à l'administration publique, à la justice civile, à la lutte contre la fraude fiscale, à l'éducation et aux compétences, et à l'apprentissage tout au long de la vie.

D'un point de vue pluriannuel, le degré de mise en œuvre des recommandations par pays est resté globalement stable au cours des dernières années. Plus précisément, les États membres ont accompli au moins certains progrès dans la mise en œuvre [d'environ deux

tiers] de l'ensemble des recommandations par pays depuis le début du Semestre européen. Toutefois, le degré pluriannuel de mise en œuvre a légèrement diminué au cours des douze derniers mois, reflétant le fait que les États membres ont axé leur action sur l'atténuation immédiate de la crise. Globalement, depuis 2011, les États membres affichent les progrès les plus importants en ce qui concerne les recommandations portant sur l'accès au financement et les services financiers. Viennent ensuite les progrès réalisés dans le domaine de la législation régissant les relations de travail et la protection de l'emploi. Dans le même temps, les progrès ont été particulièrement lents pour ce qui est de la réforme de la santé et des soins de longue durée et de l'élargissement des assiettes fiscales.