

Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 600 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**

Semestre européen 2022 – paquet de printemps

{SWD(2022) 628 final} - {SWD(2022) 629 final} - {SWD(2022) 630 final} -
{SWD(2022) 631 final} - {SWD(2022) 632 final} - {SWD(2022) 633 final} -
{SWD(2022) 634 final} - {SWD(2022) 635 final} - {SWD(2022) 636 final} -
{SWD(2022) 637 final} - {SWD(2022) 638 final} - {SWD(2022) 639 final}

1. INTRODUCTION

Grâce à ses mesures décisives prises après la pandémie de COVID-19, l'Union européenne a renforcé sa résilience, comme le montre l'actuel environnement géopolitique et économique sans précédent. Des mesures coordonnées au niveau de l'UE et au niveau national ont atténué les conséquences de la pandémie sur les économies des États membres et ouvert la voie à une reprise solide. L'économie de l'UE a atteint son niveau de production pré-pandémie à l'automne 2021, et les prévisions avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie annonçaient une phase expansionniste solide et prolongée. Cependant, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a créé un nouvel environnement et renforcé les vents contraires qui soufflaient déjà sur la croissance et qui étaient censés faiblir. Les hausses supplémentaires des prix des matières premières, les nouvelles ruptures d'approvisionnement et l'incertitude grandissante nuisent à la croissance et entraînent d'importants aléas baissiers. Ces facteurs posent des défis supplémentaires aux économies de l'UE relatifs à la sécurité de l'approvisionnement énergétique et à la dépendance en matière de combustibles fossiles à l'égard de la Russie. La tension inflationniste grandissante qui s'étend au-delà des prix de l'énergie, conjuguée à un important flux de personnes qui fuient la guerre, a des conséquences directes sur les sociétés européennes. Pourtant, l'économie de l'UE fait preuve de résilience et devrait continuer à croître en 2022-2023. Les vents favorables résiduels provenant de la dynamique de réouverture de l'économie, le marché du travail qui poursuit sa progression et les mesures fortes prises en réaction à la pandémie continuent de soutenir la croissance. Les mesures à court terme, telles que le soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE), l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus, l'initiative REACT-EU ou encore l'encadrement temporaire des aides d'État et le déploiement actuel de NextGenerationEU, qui accorde une place centrale à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), ont indéniablement porté leurs fruits. Dans le même temps, une incertitude exceptionnelle et des aléas baissiers importants pèsent sur les prévisions de croissance.

REPowerEU est le plan de l'UE visant à réduire la dépendance du continent européen à l'égard des combustibles fossiles provenant de Russie le plus tôt possible et bien avant 2030, en accélérant le pacte vert pour l'Europe. Sur la base du train de mesures proposé par la Commission le 18 mai dernier¹, REPowerEU accélère les actions visant à rendre l'énergie plus abordable, plus sûre et plus durable face aux nouveaux défis. Les raisons pour lesquelles il nous faut réduire notre dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles provenant de Russie n'ont jamais été aussi claires. Pour réduire cette dépendance, nous devons rapidement nous détourner de tous les combustibles fossiles et renforcer notre résilience sociale et économique. Le plan REPowerEU comprend des mesures concrètes visant à réduire la dépendance énergétique de l'Union à l'égard de tous les combustibles provenant de Russie et à accélérer la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe grâce à de nouvelles actions, sur la base du paquet «Ajustement à l'objectif 55». Le plan mobilise des fonds supplémentaires afin d'accélérer davantage la décarbonation de notre économie et de combler les lacunes en matière d'infrastructures au sein de l'UE, notamment au moyen d'importantes liaisons transfrontalières. Il comprend aussi des mesures visant à atténuer les conséquences, pour les entreprises et les ménages, des perturbations de l'approvisionnement énergétique découlant de l'invasion russe. Des mesures visant à accélérer les procédures d'autorisation, combinées à des actions pour remédier à la pénurie de

¹ COM(2022) 230

compétences vertes, permettront de libérer le potentiel de l'UE en matière d'énergies renouvelables.

Le Semestre européen et la FRR fixent des cadres solides pour garantir une coordination efficace des politiques et relever les défis actuels. Les quatre dimensions de la durabilité compétitive de l'UE, à savoir la durabilité environnementale, la productivité, l'équité et la stabilité macroéconomique, continueront d'orienter les mesures prises aux niveaux européen et national. Les recommandations par pays adoptées dans le cadre du Semestre européen fournissent des orientations aux États membres pour apporter des réponses adéquates aux défis nouveaux ou persistants et pour atteindre leurs principaux objectifs stratégiques communs. Cette année, elles incluent aussi des orientations concernant les nouveaux chapitres REPowerEU spécifiques présents dans les plans pour la reprise et la résilience (PRR), afin de réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles grâce à des réformes et à des investissements conformes aux priorités du plan REPowerEU². La FRR continuera d'orienter les programmes de réformes et d'investissements des États membres pour les années à venir. Elle est le principal outil permettant d'accélérer la double transition verte et numérique et de renforcer la résilience des États membres, notamment grâce à la mise en œuvre de mesures nationales et transfrontalières dans le cadre de REPowerEU. La FRR soutient aussi les projets multinationaux et renforce la coopération entre les États membres. Son action est renforcée par des fonds de la politique de cohésion et d'autres programmes³, qui facilitent la mise en œuvre des principales priorités de l'Union en matière d'investissement aux niveaux national et régional, afin qu'aucune région ni personne ne soit laissée pour compte. Le cycle du Semestre européen 2022 assure quant à lui un suivi régulier et cohérent des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) dans l'ensemble des États membres. Au niveau de l'Union, bien que des progrès aient été observés ces dernières années en ce qui concerne la quasi-totalité des ODD, il reste encore beaucoup à faire, notamment dans le contexte des retombées de la COVID-19 et de la situation géopolitique et économique actuelle⁴.

2. PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE ET D'EMPLOI

Après un passage à vide à la fin de l'année 2021, l'économie de l'UE était censée, début 2022, connaître une croissance vigoureuse qui devait s'étendre sur toute l'année, jusqu'à l'année suivante. Après l'important rebond économique qui s'est amorcé au printemps de l'année dernière et qui a perduré jusqu'au début de l'automne, l'élan de croissance dans l'UE a ralenti sous l'effet de l'intensification des vents contraires. La résurgence de la pandémie à l'automne dernier et la propagation du nouveau variant omicron ont entraîné de nouvelles tensions sur les systèmes de santé et le rétablissement de restrictions, même si ces dernières ont été en général plus souples et plus ciblées que lors des vagues précédentes. Des goulets d'étranglement dans le secteur logistique et dans les chaînes d'approvisionnement, notamment des pénuries de semi-conducteurs, de certaines matières premières et de métaux ont pesé sur la production, tout comme les prix élevés de l'énergie et les pénuries de main-d'œuvre dans de

² COM(2022) 231

³ Tels que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, le mécanisme pour une transition juste, Horizon Europe et les Fonds pour l'innovation et la modernisation du système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

⁴ Voir l'annexe 3 sur les progrès accomplis pour la mise en œuvre des ODD à l'échelle de l'UE et l'édition 2022 du rapport d'Eurostat sur le suivi des ODD: <https://ec.europa.eu/eurostat/product?code=KS-09-22-019>.

nombreux pays de l'UE. La tension inflationniste a commencé à faire s'éroder le pouvoir d'achat des ménages. Toutefois, tandis que les conditions d'approvisionnement devaient se normaliser et la tension inflationniste s'affaiblir, l'activité économique semblait prête à retrouver de l'élan. L'amélioration constante de la situation sur le marché du travail, le niveau élevé de l'épargne des ménages, le maintien de conditions de financement favorables et le déploiement de la FRR étaient autant de facteurs en faveur d'une phase expansionniste solide et prolongée.

L'invasion russe de l'Ukraine a ébranlé les prévisions économiques mondiales. Les conséquences négatives de cette invasion sur les perspectives économiques sont multiples. Parmi elles se trouvent les effets négatifs sur la confiance, la baisse des échanges, le durcissement des conditions de financement et plus particulièrement la hausse des prix des matières premières, qui provoquent de nouvelles perturbations dans les chaînes d'approvisionnement et une tension supplémentaire sur la logistique mondiale. Au-delà de ces conséquences immédiates, l'invasion de l'Ukraine a conduit à une exclusion de la Russie, notamment sur le plan commercial et financier, dont l'ampleur est encore difficile à saisir pleinement. Dans le même temps, les mesures drastiques de contrôle de la pandémie appliquées dans certaines parties de la Chine pourraient, si elles étaient prolongées, aggraver les goulets d'étranglement existants. Face à ce nouvel environnement géopolitique, des mesures doivent être prises pour parvenir à l'autonomie stratégique ouverte de l'UE et pour réduire la dépendance de l'Union à l'égard de l'énergie et d'autres produits et technologies.

Même si l'invasion russe de l'Ukraine a accru l'incertitude, les perspectives économiques continuent à indiquer une poursuite de l'expansion économique en 2022 et 2023, ce qui témoigne de la résilience de l'économie de l'UE. Cette circonstance fait apparaître la situation de départ confortable qui existait avant que la guerre n'éclate et le soutien crucial fourni par le déploiement complet de la FRR. Selon les prévisions économiques européennes du printemps 2022, la croissance du PIB réel dans l'UE devrait ralentir, passant de 5,4 % en 2021, selon les estimations, à 2,7 % en 2022 et à 2,3 % en 2023. Le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 74 ans devrait passer de 72,5 % en 2021 à 73,5 % en 2022 et à 74,2 % en 2023. L'inflation devrait croître davantage et rester à un niveau élevé plus longtemps en comparaison avec les prévisions précédentes, sous l'effet des hausses des prix des matières premières provoquées par la guerre et des pressions croissantes sur les prix. Elle devrait atteindre 6,8 % en 2022 et 3,2 % en 2023. Les nouvelles perspectives de croissance sont nettement moins brillantes que ce qui était prévu avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie, en raison d'aléas baissiers affectant les perspectives économiques dans le contexte de l'agression russe, de hausses de prix de l'énergie sans précédent et de perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement. Cela étant dit, le caractère et l'ampleur sans précédent des nouveaux chocs soumettent toutes les projections à une incertitude considérable.

La baisse des perspectives de croissance et l'intensification des pressions sur les prix posent des dilemmes stratégiques. Pendant une grande partie des deux dernières années, la combinaison d'une politique monétaire accommodante et d'un soutien budgétaire vigoureux a permis aux États membres de l'UE de stabiliser l'économie dans le contexte de la pandémie. Les chocs déclenchés par la guerre pèsent principalement sur l'offre, ce qui freine la croissance de la production tout en faisant grimper l'inflation à des taux jamais observés depuis l'introduction de la monnaie unique. Pour sa part, la politique budgétaire est appelée à atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie, en particulier pour les ménages vulnérables, en tenant compte de

l'incidence potentielle des mesures sur l'inflation, de la cohérence avec l'objectif à long terme consistant à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles et de ne plus recourir à la Russie pour les importations de combustibles fossiles, ainsi que de la nécessité de faire preuve de prudence pour préserver la viabilité budgétaire.

3. RELIER LE SEMESTRE EUROPÉEN, LA FRR ET REPOWEREU — OBJECTIFS CLÉS POUR LES RECOMMANDATIONS PAR PAYS DE 2022

La FRR est l'outil central pour mettre en œuvre les priorités stratégiques de l'UE dans le cadre du Semestre européen, en combinaison avec REPowerEU, afin de relever les défis qui ont surgi récemment. La facilité, qui est dotée d'un solide système de suivi fondé sur les résultats, apporte un soutien financier important à la mise en œuvre de réformes et d'investissements essentiels, donnant de ce fait une impulsion en matière de budget et de réformes financée par l'Union. Un an après son introduction, des progrès importants ont été accomplis, dans la mesure où elle a généré des retombées positives dans l'ensemble de l'UE tout en soutenant la convergence, en particulier dans l'ensemble de la zone euro. La mise en œuvre des PRR ambitieux est essentielle pour favoriser la double transition et accroître la résilience des États membres. Conformément au règlement FRR, les plans nationaux pour la reprise et la résilience couvrent la totalité ou une partie importante des recommandations par pays pertinentes. Le Semestre européen et la FRR continueront donc d'être étroitement liés afin de garantir la complémentarité entre les priorités stratégiques qu'ils visent à atteindre, en évitant les chevauchements et en réduisant au minimum la charge administrative. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a modifié le contexte géopolitique et économique. La déclaration de Versailles⁵ appelait à prendre de nouvelles mesures décisives pour construire la souveraineté européenne, en réduisant les dépendances stratégiques de l'UE, en renforçant la sécurité d'approvisionnement, notamment dans le domaine des matières premières critiques, et en éliminant progressivement nos dépendances vis-à-vis de la Russie en matière de combustibles fossiles. La FRR jouera un rôle central dans la mobilisation et la canalisation des ressources disponibles au niveau européen pour atteindre ces objectifs, comme cela est également indiqué dans le cadre de REPowerEU.

Comme annoncé dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable, le paquet de printemps de cette année réintroduit les rapports par pays et les recommandations par pays. Les rapports par pays fournissent un aperçu des défis existants et émergents dans les quatre dimensions de la durabilité compétitive, ainsi que de la résilience de chaque État membre face à ces défis, sur laquelle portent également les tableaux de bord de la résilience élaborés par la Commission⁶. Ils font le point sur la mise en œuvre des recommandations par pays antérieures et des mesures incluses dans les PRR, qui orienteront dans une large mesure les programmes de réformes et d'investissements des États membres jusqu'en 2026⁷. Les rapports par pays recensent les principaux défis existants ou émergents, insuffisamment couverts par les engagements pris dans les PRR, qui constituent la base des recommandations par pays de cette

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf>

⁶ Les tableaux de bord de la résilience, élaborés par la Commission, visent à fournir une évaluation globale de la résilience dans l'UE et ses États membres. Ils évaluent la résilience comme étant la capacité à progresser vers la réalisation des objectifs stratégiques dans un contexte de défis. Voir: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_fr.

⁷ Voir l'appendice 2 sur les progrès réalisés à l'échelle de l'UE dans la mise en œuvre des recommandations par pays.

année. Cette «analyse des lacunes» et les recommandations qui s’y rapportent tiennent notamment compte de la nécessité de réduire nos dépendances énergétiques à la suite de l’invasion de l’Ukraine par la Russie, conformément aux priorités de REPowerEU, et de s’attaquer aux conséquences socio-économiques qui en découlent.

Compte tenu du caractère global des PRR, de nouvelles recommandations ciblées par pays abordent un nombre limité de défis supplémentaires en matière de réformes et d’investissements⁸. Les États membres devraient se concentrer avant tout sur la mise en œuvre des PRR en temps utile. Dès lors, la Commission propose au Conseil d’adresser à tous les États membres disposant d’un PRR approuvé: une recommandation sur la politique budgétaire, y compris des réformes budgétaires et structurelles si nécessaire; une recommandation sur la mise en œuvre du PRR et des programmes de la politique de cohésion; une recommandation sur la politique énergétique en accord avec les objectifs de REPowerEU; et, si nécessaire, une recommandation supplémentaire sur les défis structurels existants et/ou émergents, basée sur l’analyse des lacunes. La portée des recommandations est plus vaste pour les États membres qui ne disposent pas d’un PRR approuvé.

La FRR est un outil puissant pour atteindre les objectifs de REPowerEU. La FRR offre un cadre de suivi et d’établissement de rapports existant dans lequel les États membres pourraient également rendre compte des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de REPowerEU, en totale synergie avec la mise en œuvre des plans nationaux en matière d’énergie et de climat existants et actualisés⁹ et avec le Semestre européen. Les États membres sont vivement encouragés à proposer des investissements et des réformes supplémentaires et à renforcer les mesures existantes pour renforcer la sécurité énergétique de l’UE et réduire la dépendance à l’égard des combustibles fossiles russes. À cet effet, les États membres sont invités à proposer un chapitre REPowerEU spécifique dans leurs PRR, conformément aux orientations publiées le 18 mai à cet effet¹⁰. Dans ce contexte, les nouvelles recommandations par pays publiées en 2022 dans le domaine de l’énergie deviendront particulièrement pertinentes pour les réformes et les investissements figurant dans les chapitres REPowerEU. Lorsqu’elle évaluera le chapitre supplémentaire et toute autre modification ciblée visant à répondre aux nouvelles recommandations par pays, la Commission tiendra compte de toutes les informations analytiques sur l’État membre qui seront disponibles dans le cadre du Semestre européen et examinera les mesures déjà incluses dans les PRR ainsi que dans les programmes de la politique de cohésion pour la période 2021-2027.

4. AU-DELÀ DES PRR — APERÇU DES DÉFIS COMMUNS RECENSÉS

Alors que les États membres devraient procéder à la mise en œuvre de leurs PRR, un certain nombre de défis subsistent et de nouveaux sont apparus, notamment à la suite de l’invasion de l’Ukraine, ce qui a une incidence sur les quatre dimensions de la durabilité compétitive. Les États membres sont donc confrontés à des défis communs et propres à chaque pays, qui nécessitent une action stratégique, comme l’indiquent les recommandations par pays.

⁸ Voir l’appendice 1 sur l’aperçu des domaines thématiques couverts par les propositions de recommandations par pays présentées cette année.

⁹ Les États membres actualiseront leurs plans nationaux en matière d’énergie et de climat en 2023 en accord avec REPowerEU, les recommandations par pays pertinentes et les modifications éventuelles des PRR.

¹⁰ C(2022) 3300

4.1 Durabilité énergétique et environnementale

L'accélération de la décarbonation réduira notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles tout en contribuant à réaliser nos objectifs climatiques à l'horizon 2030, tels qu'ils sont fixés dans la loi européenne sur le climat¹¹. L'invasion de l'Ukraine a mis en lumière la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles. Elle renforce les arguments, sur le plan économique, sécuritaire et de l'environnement, pour accroître l'utilisation des énergies renouvelables et réduire la consommation d'énergie. Avec une part de 22 % de la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables, selon les données les plus récentes, l'UE a dépassé de 2 points de pourcentage son objectif pour 2020, mais des efforts supplémentaires sont désormais nécessaires. Dans son paquet «Ajustement à l'objectif 55» de juillet 2021, la Commission a proposé de porter l'objectif en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030 d'au moins 32 % à au moins 40 % de l'ensemble du bouquet énergétique de l'UE, et de relever l'objectif en matière d'efficacité énergétique pour parvenir à une réduction de 9 % de la consommation d'énergie d'ici à 2030 par rapport aux projections de référence. Compte tenu de la nécessité urgente de rendre l'UE moins dépendante des combustibles fossiles russes, la Commission a présenté, dans le cadre de son plan REPowerEU, des modifications législatives visant à porter l'objectif en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030 à au moins 45 % et l'objectif en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2030 à au moins -13 %.

La réduction de la consommation d'énergie et l'augmentation de la part des énergies renouvelables nécessitent de mobiliser davantage d'investissements publics et privés. L'estimation précédente des besoins d'investissements supplémentaires pour la transition écologique de 520 milliards d'EUR par an¹² risque d'être très en deçà des besoins réels, en raison de la nécessité d'anticiper la transition énergétique à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les investissements publics et privés dans l'énergie devraient viser à réduire la consommation d'énergie conformément au principe de primauté de l'efficacité énergétique¹³, à soutenir les ménages en situation de précarité énergétique, à permettre une participation active des consommateurs à la transition énergétique, à accroître la part des énergies renouvelables et à promouvoir la mobilité durable et la décarbonation de l'industrie, tandis que les subventions directes et indirectes en faveur des énergies fossiles devraient être supprimées en priorité. Les investissements dans la recherche et l'innovation seront essentiels pour accélérer la transition écologique. Des investissements dans les infrastructures énergétiques, y compris dans un contexte transfrontière, seront également nécessaires pour diversifier les sources d'approvisionnement, en mettant l'accent sur l'énergie propre, et pour garantir la sécurité énergétique. En particulier, la mise en place d'interconnexions transfrontières contribuera à accroître la sécurité de l'approvisionnement en permettant aux États membres d'accéder à des sources d'énergie supplémentaires et plus diversifiées et d'accroître la flexibilité et la résilience

¹¹Règlement (UE) 2021/1119.

¹²Encadré 2 dans Commission européenne, «L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique», COM(2021) 662 final.

¹³Le principe de primauté de l'efficacité énergétique est essentiel non seulement pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE, mais aussi pour réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles provenant de l'étranger et accroître la sécurité d'approvisionnement et l'utilisation des énergies renouvelables. Il devrait être appliqué en tenant le plus grand compte des mesures d'efficacité énergétique rentables lors de l'élaboration de la politique énergétique et de la prise de décisions d'investissement pertinentes.

de leurs marchés de l'énergie. Les États membres doivent mobiliser toutes les sources publiques et privées disponibles pour financer ces investissements, y compris en allouant une part plus importante des recettes du SEQE. De nouveaux investissements dans les infrastructures et les réseaux liés au gaz peuvent contribuer à diversifier les sources d'approvisionnement en énergie et à accroître la sécurité de l'approvisionnement. Il est recommandé qu'ils soient à l'épreuve du temps dans la mesure du possible, afin de faciliter leur viabilité à long terme en les réaffectant à l'avenir pour des carburants durables.

La lourdeur des procédures administratives entrave le déploiement de projets dans le domaine des énergies renouvelables. Les parties prenantes ont indiqué à maintes reprises que les procédures administratives dans plusieurs États membres constituaient un obstacle majeur au déploiement de projets dans le domaine des énergies renouvelables et des infrastructures connexes, ce qui a une incidence sur la sécurité offerte aux investisseurs, ainsi que sur la planification des projets et leurs taux globaux d'approbation. Les efforts devraient porter en particulier sur la transposition complète de la directive sur les énergies renouvelables et sur l'application rigoureuse de la recommandation relative à l'accélération des procédures d'octroi de permis, adoptée le 18 mai. Les États membres devraient également recenser sans délai des «zones propices au déploiement des énergies renouvelables», comme indiqué dans la proposition de modification de la directive sur les énergies renouvelables, et s'attaquer aux obstacles qui subsistent au déploiement des énergies renouvelables et aux infrastructures connexes. Les nouveaux projets en matière d'énergies renouvelables et d'infrastructures énergétiques devraient bénéficier de procédures de planification et d'octroi de permis simplifiées. À cet égard, depuis mars 2022, la Commission collabore également avec les autorités des États membres dans le cadre de la task-force chargée du respect des règles du marché unique afin de lutter contre les obstacles liés à l'octroi de permis. Les États membres devront par ailleurs s'attacher à supprimer les goulets d'étranglement liés aux pénuries de main-d'œuvre et à offrir des possibilités supplémentaires de perfectionnement et de reconversion professionnels, y compris pour les autorités compétentes chargées de l'octroi des permis aux niveaux national, régional et local, dans le cadre de leurs efforts plus larges visant à garantir la disponibilité des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs du pacte vert, y compris la vague de rénovations.

Les préoccupations concernant la disponibilité des matières premières soulignent la nécessité et l'urgence de faire progresser la transition vers une économie circulaire. Parallèlement à un réexamen stratégique de l'approvisionnement en matières premières, notamment les terres rares nécessaires à la double transition, y compris en envisageant l'extraction et la transformation durables de matières premières dans l'UE, le développement de solutions circulaires et innovantes renforcera la disponibilité des matières premières et contribuera à réduire la demande d'énergie¹⁴. Les mesures en matière d'économie circulaire, d'utilisation efficace des ressources et de gestion des déchets présentent des avantages environnementaux, climatiques et économiques. Elles devraient être privilégiées par les États membres dont les politiques actuelles dans ces domaines n'atteignent pas encore leur plein potentiel. Cela nécessite la mise en place de cadres réglementaires plus solides pour promouvoir l'économie circulaire, avec des incitations en faveur des pratiques innovantes.

¹⁴Dans le domaine des matières premières critiques, des efforts sont en cours et seront intensifiés, comme annoncé dans le plan REPowerEU [COM(2022) 230].

4.2 Productivité

Garantir le bon fonctionnement du marché unique demeure essentiel à la croissance de la productivité, à la prospérité économique et à la convergence. L'effet combiné de la crise de la COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie a aggravé les perturbations de la chaîne d'approvisionnement. Les entreprises devront diversifier leurs chaînes d'approvisionnement pour gérer les risques pesant sur le prix et la qualité des matières premières et sur les approvisionnements. Les mesures de confinement en cours et les pénuries prolongées de main-d'œuvre peuvent également freiner l'activité économique et entraver le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement critiques pour des périodes plus longues que prévu. Étant donné qu'un marché unique performant est la principale source de croissance de la productivité, de création d'emplois et de résilience de l'UE, il convient de s'attaquer aux possibles distorsions en son sein et aux éventuels obstacles, qui entravent la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Pour ce faire, les États membres doivent consentir des efforts constants pour remédier aux goulets d'étranglement afin de favoriser les investissements, y compris dans les infrastructures de transport, et la stabilité des chaînes d'approvisionnement dans tous les écosystèmes. Des mesures sont nécessaires pour atténuer l'incidence sur les entreprises viables de l'UE de la hausse des prix de l'énergie et des risques découlant de l'invasion russe de l'Ukraine sur la chaîne d'approvisionnement, la logistique et les investissements. Exploiter la diversité des régions de l'UE et aider l'ensemble des régions à libérer tout leur potentiel contribuera à rendre le marché unique plus intégré, plus dynamique et plus résilient. Un marché unique plus intégré améliorera la capacité des entreprises de l'UE à mobiliser des capitaux dans l'ensemble de l'UE, encourageant ainsi les investissements à long terme pour soutenir l'innovation et financer les transitions écologique et numérique. De nouveaux progrès dans l'achèvement de l'union des marchés des capitaux et de l'union bancaire sont également importants à cet égard.

Des réformes ambitieuses visant à améliorer l'environnement des entreprises, les capacités administratives et la résilience institutionnelle doivent accompagner des investissements supplémentaires. Afin de mettre en œuvre des investissements à grande échelle et des réformes structurelles propices à la productivité, il est nécessaire d'adopter une approche politique globale, axée sur l'amélioration des capacités administratives et des conditions-cadres adéquates aux niveaux national et infranational. Un certain nombre d'États membres sont toujours confrontés au défi d'améliorer l'environnement des entreprises, notamment en ce qui concerne les professions réglementées, l'efficacité de l'administration publique, les marchés publics, l'accès au financement et la réduction de la charge administrative pour les entreprises, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME). En outre, la poursuite des efforts visant à renforcer l'état de droit, en particulier des systèmes judiciaires indépendants, efficaces et de qualité et des cadres anticorruption performants, est essentielle pour garantir la solidité de la résilience institutionnelle des États membres et un environnement favorable aux entreprises.

La recherche et l'innovation (R&I) restent un outil crucial pour stimuler la compétitivité des États membres et sont essentielles à la double transition et à l'autonomie stratégique ouverte de l'UE. Dans le contexte actuel, des instruments de recherche et d'innovation efficaces et bien coordonnés ainsi que des efforts supplémentaires destinés à combler le fossé entre l'innovation et le marché sont essentiels pour accélérer les transitions écologique et numérique et réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles dans tous les pays et régions de l'UE.

Si l'ensemble substantiel de réformes et d'investissements en matière de R&I inclus dans les PRR devrait contribuer de manière significative à renforcer les systèmes de R&I des États membres, plusieurs pays devront prendre de nouvelles mesures pour renforcer leur paysage de l'innovation et relever les défis auxquels ils sont confrontés dans le domaine de la R&I. Il s'agit notamment d'améliorer les liens entre la science et les entreprises, de faciliter les transferts de connaissances, de produire de l'excellence, de favoriser l'innovation dans les entreprises, notamment en soutenant les PME, les jeunes pousses et les entreprises sociales, de développer la base régionale de leur écosystème public et privé en matière de R&I et d'attirer des talents. À cet égard, il est essentiel de prévoir une dotation financière appropriée, associée à des objectifs clairement définis en matière de recherche et d'innovation et des objectifs de financement.

Les investissements dans les technologies numériques, les personnes et leurs compétences sont des moteurs de notre transformation numérique. Selon l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI), les progrès accomplis par les États membres dans le déploiement des réseaux 5G et la numérisation du secteur des services publics et privés sont mitigés. Toutefois, les progrès en matière de transformation numérique sont étroitement liés à d'autres facteurs favorables, tels que les réformes dans le domaine de la R&I, de la finance, du marché du travail, de l'éducation et de la formation, ainsi qu'à la nécessité de signaux d'investissement clairs pour faciliter l'intégration des solutions numériques dans les secteurs concernés (p. ex., l'énergie, la mobilité et la santé). Les investissements dans les infrastructures et les technologies numériques sont des catalyseurs précieux pour la transformation écologique et numérique de nos économies et de nos sociétés, et doivent être complétés par des investissements dans l'éducation numérique, dans les personnes et leurs compétences, y compris en soutien de la reconversion et du perfectionnement professionnels, en mettant fortement l'accent sur la lutte contre les disparités régionales, notamment en relevant les défis que constituent la fuite des cerveaux, la fracture entre les zones urbaines et rurales et le déclin démographique dans certaines régions. Cela contribuera également à stimuler les gains de productivité des entreprises européennes et encouragera les entreprises, en particulier les PME, à progresser vers une numérisation plus poussée de leurs activités et à contribuer à la reprise économique en général.

4.3 Équité

Le socle européen des droits sociaux est le cadre général qui permettra de garantir l'équité dans l'Union; sa mise en œuvre intégrale est essentielle pour parvenir à une convergence sociale et économique ascendante. Les PRR prévoient un large éventail de réformes et d'investissements qui contribueront à favoriser une participation plus large au marché du travail, des gains de productivité par l'adoption de mesures en matière d'éducation et de reconversion et de perfectionnement professionnels, ainsi que l'inclusion sociale et la résilience. Avec l'appui des fonds de la politique de cohésion et du mécanisme pour une transition juste, la FRR soutient une reprise équitable et inclusive dans l'Union, conformément au socle européen des droits sociaux. Dans son plan d'action visant à poursuivre la mise en œuvre du socle, la Commission a proposé de nouveaux grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté d'ici à 2030¹⁵, ainsi qu'un tableau de bord social révisé, qui ont tous été

¹⁵ D'ici à 2030: un taux d'emploi d'au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans, la participation d'au moins 60 % des adultes à des activités d'apprentissage chaque année et une réduction d'au moins 15 millions du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

salués lors du sommet social de Porto en 2021. Les États membres sont en train de fixer des objectifs nationaux conformes à l'ambition des grands objectifs de l'UE. La mise en œuvre du socle et son suivi au moyen du tableau de bord social ont été intégrés dans le cycle du Semestre européen et sont pris en compte dans les analyses qui sous-tendent les recommandations par pays pertinentes.

La pandémie de COVID-19 a touché de manière inégale les différents groupes de population et régions et a mis en lumière des faiblesses et des inégalités sous-jacentes. Grâce à une réaction rapide des pouvoirs publics, les inégalités globales de revenus et le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale sont restés globalement stables entre 2019 et 2020 dans la plupart des États membres. Toutefois, les effets à moyen terme de la pandémie sur la pauvreté et les inégalités demeurent incertains. La crise de la COVID-19 a frappé de manière disproportionnée certaines régions et certains secteurs et groupes de population qui étaient déjà confrontés à des conditions sociales et en matière d'emploi plus défavorables, notamment: les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et temporaires, les personnes handicapées, les personnes issues de l'immigration et les Roms. Elle a également creusé les inégalités en matière d'éducation et les déficits de compétences et a montré qu'il importait de garantir l'accès à une éducation de qualité à tous les niveaux, ainsi qu'une couverture adéquate par des filets de sécurité sociale et des dispositifs de chômage partiel, dont ceux soutenus par le Fonds social européen et SURE, qui ont contribué à préserver l'emploi. L'accès aux prestations sociales, leur adéquation et leur efficacité varient d'un État membre à l'autre, ce qui témoigne de déficiences dans les systèmes de protection sociale. Il est justifié d'accroître la disponibilité de logements sociaux abordables dans un certain nombre d'États membres. La pandémie a également mis en évidence le caractère essentiel de systèmes de soins de santé efficaces, résilients et durables. Plusieurs États membres sont toujours confrontés au défi consistant à améliorer la résilience, la qualité et l'accessibilité de leurs systèmes de soins de santé et de soins de longue durée, y compris la nécessité de remédier aux pénuries de personnel de santé, tout en garantissant la viabilité budgétaire à long terme de ces systèmes.

Les hausses récentes des prix de l'énergie et des denrées alimentaires ont touché le plus durement les ménages les plus pauvres. La hausse des prix des combustibles fossiles, de l'électricité et des matières premières, déjà perceptible au second semestre de 2021, a encore été accentuée par l'invasion de l'Ukraine. Ces hausses pèsent particulièrement sur les ménages les plus vulnérables, qui doivent consacrer une part plus importante de leur revenu disponible à des biens de base, tels que l'énergie et l'alimentation. La communication de la Commission sur les prix de l'énergie¹⁶ comprend une panoplie de mesures que l'UE et ses États membres peuvent utiliser pour faire face à l'incidence immédiate des hausses des prix de l'énergie et renforcer encore la résilience face aux chocs futurs. Les mesures nationales à court terme comprennent une aide au revenu d'urgence pour les ménages, un soutien public aux entreprises et des réductions fiscales. La panoplie de mesures a été complétée dans la communication REPowerEU par des orientations supplémentaires sur les interventions dans la fixation des prix. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience, du plan REPowerEU, des programmes de cohésion, ainsi que de politiques d'accompagnement tenant compte des incidences distributives et sociales, est encore plus nécessaire aujourd'hui pour garantir une transition écologique équitable pour tous les

¹⁶ COM(2021) 660 final.

citoyens et territoires¹⁷. Pour un maximum d'efficacité, les politiques de soutien devraient être temporaires et cibler les plus vulnérables, tout en maintenant des incitations à réduire la consommation de combustibles fossiles et à limiter leur incidence budgétaire.

Alors que les marchés du travail se redressent, nous observons des mutations dans le domaine de l'emploi dues aux transformations numériques, écologiques, géopolitiques et démographiques, qui entraînent des pénuries de main-d'œuvre. De nombreux employeurs estiment que les transformations numériques, écologiques et géopolitiques, qui se recoupent, vont probablement entraîner de profonds changements dans les activités et les modèles d'entreprise. Des pénuries de main-d'œuvre apparaissent dans de nombreux États membres, en particulier dans des secteurs tels que la construction, les soins de santé et les technologies de l'information et de la communication. Doter les travailleurs des compétences adéquates reste un défi majeur, non seulement pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre, mais aussi pour mobiliser les investissements des entreprises et permettre les transitions écologique et numérique. Ce déficit met une nouvelle fois en évidence le rôle de politiques actives du marché du travail et de services publics de l'emploi efficaces, de cursus éducatifs et de formations en adéquation avec le marché du travail, ainsi que d'enseignants et de formateurs qualifiés, dans des sociétés et des marchés de plus en plus fondés sur les connaissances, comme le souligne la recommandation concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE). Dans le contexte de pénuries de main-d'œuvre et de déséquilibres persistants dans le domaine de l'emploi, augmenter la participation des femmes au marché du travail, notamment en améliorant l'accès à l'éducation et aux services d'accueil des jeunes enfants, ainsi que la participation de groupes sous-représentés, tels que les personnes handicapées, les migrants et les Roms, restent un levier important de croissance inclusive et durable et d'égalité.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a contraint des millions de personnes à fuir leur pays, en quête de sécurité. Ces personnes, principalement des femmes et des enfants, ont besoin du soutien des systèmes sociaux, éducatifs et de santé des États membres¹⁸. La vague de personnes déplacées en provenance d'Ukraine a été suivie d'une vague de solidarité sans précédent dans toute l'Europe. Le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire a été déclenchée pour la première fois. Celle-ci accorde aux personnes déplacées venant d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE, ainsi que l'accès à l'éducation et aux services d'accueil de la petite enfance, à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale¹⁹. Il est essentiel que l'existence des personnes déplacées ne soit pas mise entre parenthèses pendant la guerre et qu'elles puissent poursuivre des études, travailler et acquérir de nouvelles compétences. Pour cela, les États membres doivent fournir une aide répondant aux besoins immédiats des personnes fuyant l'Ukraine, mais doivent également doter les administrations nationales des moyens adéquats pour aider les personnes déplacées à accéder aux soins de santé, aux services de garde d'enfants, au logement et à la

¹⁷ Voir: Proposition de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6795

¹⁸ C'est la Pologne qui enregistre la plupart des arrivées, suivie d'autres États membres de l'UE voisins de l'Ukraine. Toutefois, des réinstallations dans d'autres pays de l'UE sont à prévoir. Voir: Communication du 23 mars 2022 consacrée à l'accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine.

¹⁹ Voir: Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

protection sociale, à poursuivre des études ou une formation, et à trouver du travail. Afin d'aider financièrement les États membres à accueillir les personnes fuyant l'Ukraine, la Commission a pris une série d'initiatives depuis mars 2022²⁰, et continuera de fournir une assistance dans le cadre d'un effort coordonné à l'échelle de l'UE.

Il est crucial que les États membres poursuivent les réformes et les investissements pour soutenir la création d'emplois de qualité, le développement des compétences et des transitions progressives sur le marché du travail, comme le souligne la proposition de la Commission relative aux lignes directrices pour l'emploi. Ces lignes directrices 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, afin de les rendre plus inclusifs et plus équitables. Elles contiennent également des orientations spécifiques visant à remédier aux pénuries croissantes de compétences et de main-d'œuvre et à réaliser des transitions écologique et numérique socialement justes. En 2022, la Commission propose d'aligner les lignes directrices pour l'emploi afin de les adapter à l'environnement post-COVID, les initiatives politiques les plus récentes et les éléments stratégiques liés à l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

4.4 Stabilité macroéconomique

L'action coordonnée des pouvoirs publics a atténué l'impact de la pandémie sur les économies de l'UE et ouvert la voie à une forte reprise en 2021. La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, associée au cadre temporaire des aides d'État, a permis la mise en place d'un soutien budgétaire à grande échelle dans tous les États membres. Parallèlement, l'UE a utilisé son budget, et en particulier l'instrument SURE, pour limiter l'impact de la crise sur les salariés et les entreprises. Le déploiement de NextGenerationEU, et notamment de la facilité pour la reprise et la résilience, est un puissant facteur de reprise. Selon les estimations, l'orientation budgétaire de l'ensemble de l'UE – si l'on inclut les dépenses publiques financées par des subventions au titre de la FRR et d'autres fonds de l'UE²¹ – a été globalement neutre en 2020, puis expansionniste en 2021, à près de 1 % du PIB.

Des mesures discrétionnaires, dont l'augmentation des investissements, contribuent à une orientation budgétaire expansionniste en 2022 pour l'ensemble de l'UE. Cette orientation expansionniste est estimée à environ 1¾% du PIB. La composition des mesures discrétionnaires a évolué dans le temps en réaction à de nouveaux défis, avec notamment l'adoption de mesures d'atténuation de l'impact de l'envolée des prix de l'énergie sur les entreprises et les ménages et de mesures d'aide aux personnes fuyant l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie. Les

²⁰ Le 8 mars, la Commission a adopté la proposition «Action de cohésion en faveur des réfugiés en Europe» (CARE), qui permet la réaffectation rapide des fonds disponibles au titre de la politique de cohésion 2014-2020 (FSE, FEDER) et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). L'enveloppe 2022 du soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU) peut également être utilisée par les États membres pour répondre aux besoins des personnes fuyant l'Ukraine. La Commission a proposé d'augmenter de 3,4 milliards d'euros le montant total du préfinancement provenant de REACT-EU en faveur des États membres accueillant des personnes déplacées venues d'Ukraine. Ces fonds viendront compléter les fonds thématiques existants, tels que le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV). Le 13 avril, la Commission a introduit une nouvelle procédure de financement simplifiée dans le cadre de la politique de cohésion 2014-2020 afin de couvrir les besoins fondamentaux des personnes bénéficiant d'une protection temporaire en raison de la guerre en Ukraine.

²¹ À l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19.

mesures budgétaires discrétionnaires adoptées depuis l'automne 2021 pour réduire l'impact de cette hausse des prix de l'énergie sont actuellement estimées à 0,6 % du PIB de l'UE pour 2022. Il s'agit notamment de réductions temporaires d'impôts indirects sur les produits énergétiques, de subventions à la production d'énergie, de subventions aux consommateurs d'énergie, de transferts sociaux (directement liés à la consommation d'énergie) vers les ménages vulnérables et de réglementation des prix de détail. La plupart de ces mesures ont été présentées comme temporaires, mais si elles étaient prolongées, ou si leur champ d'application était élargi, leur coût en serait augmenté d'autant, en l'absence de mesures de compensation. En outre, il est important de noter que l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les finances publiques ne se limite pas aux mesures discrétionnaires déjà prises. La décélération de l'activité économique due à ce choc de prix pèsera vraisemblablement sur les recettes d'impôts et de prélèvements sociaux. Ce phénomène, conjugué à une possible augmentation des dépenses publiques liée à l'ajustement des salaires, des prestations sociales et d'autres dépenses pour tenir compte de l'inflation, ne sera pas sans incidence sur le déficit et la dette publics. Pour contenir les coûts budgétaires, maximiser leurs incidences économiques et sociales et maintenir les incitations en faveur de la transition écologique, les mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la hausse des prix de l'énergie devraient être temporaires et cibler les ménages vulnérables, dont la facture énergétique représente une part importante de leur panier de consommation, ainsi que les industries particulièrement exposées. Elles devraient aussi s'accompagner d'incitations en faveur d'une plus grande efficacité énergétique et d'une moindre consommation d'énergie fossile.

La politique budgétaire devrait faire preuve de prudence en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. En raison de la spécificité du choc macroéconomique consécutif à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, et de ses implications à long terme pour les besoins de l'UE en termes de sécurité énergétique, la politique budgétaire menée en 2023 devra être définie avec le plus grand soin. À en juger par les prévisions du printemps 2022, selon lesquelles la croissance du PIB devrait rester positive sur toute la période de prévision, malgré de grandes incertitudes et d'importants risques baissiers, il ne semble pas justifié de donner à l'économie une impulsion budgétaire de grande ampleur en 2023. La politique budgétaire devrait conjuguer une hausse de l'investissement avec la maîtrise des dépenses primaires courantes financées au niveau national, tout en permettant aux stabilisateurs automatiques de fonctionner et en prévoyant des mesures temporaires et ciblées d'amortissement de l'impact de la crise énergétique et d'aide humanitaire à ceux qui ont fui devant l'invasion de l'Ukraine par la Russie. La mise en œuvre intégrale, et dans les temps, des plans pour la reprise et la résilience est essentielle pour relever les niveaux d'investissement. En outre, les plans budgétaires des États membres pour l'an prochain devraient être axés sur des trajectoires d'ajustement à moyen terme prudentes, tenant compte des problèmes de viabilité budgétaire liés à de hauts niveaux d'endettement en proportion du PIB, qui ont encore augmenté du fait de la pandémie. Pour réduire les risques liés au changement climatique, les États membres sont encouragés à systématiquement en considérer les implications dans leur planification budgétaire, ainsi qu'à définir des politiques et des outils permettant de prévenir et de réduire les impacts climatiques, et à s'y préparer, de manière juste et équitable. Les pratiques de budgétisation verte adoptées dans les États membres devraient être poursuivies et encouragées afin de garantir la cohérence des dépenses et des recettes publiques avec les objectifs environnementaux.

Les politiques budgétaires devraient continuer de faire l'objet d'une différenciation appropriée entre les États membres (voir également l'encadré 1). Les États membres

fortement endettés devraient s'en tenir à une politique budgétaire prudente, notamment en veillant à ce que la croissance des dépenses courantes financées au niveau national reste inférieure à la croissance du PIB potentiel à moyen terme, compte tenu de la poursuite (sous réserve des règles en matière d'aides d'État) du soutien temporaire et ciblé apporté aux ménages et aux entreprises les plus touchés par la hausse des prix de l'énergie, ainsi qu'aux personnes fuyant l'Ukraine. Les États membres moyennement ou faiblement endettés devraient tout particulièrement veiller à ce que la croissance des dépenses courantes financées au niveau national soit compatible avec une orientation globalement neutre, compte tenu là aussi de la poursuite (sous réserve des règles en matière d'aides d'État) de l'aide temporaire et ciblée aux ménages et aux entreprises les plus exposés à la hausse des prix de l'énergie et aux personnes fuyant l'Ukraine. Tous les États membres devraient accroître leurs investissements publics dans les transitions écologique et numérique et la sécurité énergétique, y compris en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience, à d'autres fonds de l'UE et à REPowerEU.

La montée des incertitudes et l'importance des risques qui pèsent sur les perspectives économiques, sur fond de guerre en Europe, d'envolée sans précédent des prix de l'énergie et de perturbations persistantes des chaînes d'approvisionnement, justifient le prolongement de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'à la fin de 2023. Le 3 mars 2021, la Commission a conclu que la désactivation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance devait être subordonnée à l'état de l'économie de l'UE et de la zone euro, sachant qu'un retour à des conditions économiques plus conformes à la normale prendrait du temps et que la décision de désactivation ou de maintien de cette clause devait être prise dans le cadre d'une évaluation globale de l'état de l'économie, avec pour principal critère quantitatif le niveau d'activité économique de l'UE ou de la zone euro par rapport aux niveaux d'avant la crise²². Dans un contexte de guerre en Europe, de flambée sans précédent des prix de l'énergie et de perturbations incessantes des chaînes d'approvisionnement, l'économie de l'UE et de la zone euro n'est pas revenue à des conditions plus conformes à la normale. De plus, la décision de maintenir ou de désactiver la clause dérogatoire générale doit aussi tenir compte du fait que la politique budgétaire doit pouvoir apporter une réponse appropriée aux répercussions économiques de l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie, et notamment des ruptures d'approvisionnement énergétique. Le maintien de cette clause en 2023 laissera aux politiques budgétaires nationales la marge nécessaire pour réagir rapidement en cas de besoin, tout en assurant une transition sans heurts entre le soutien généralisé apporté à l'économie pendant la pandémie et un recentrage sur des mesures temporaires et ciblées et sur la prudence budgétaire requise pour garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques. La clause dérogatoire générale ne suspend pas l'application du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet de s'écarter temporairement des exigences normales applicables au budget, dès lors que cela ne compromet pas la viabilité à moyen terme de ce dernier. À l'automne 2022, la Commission réexaminera s'il est opportun de proposer l'ouverture de procédures pour déficit excessif, en fonction des données effectives recueillies pour 2021. Au printemps 2023, elle évaluera à nouveau l'opportunité d'engager de telles procédures, en fonction des données enregistrées pour 2022 et en particulier du respect des recommandations budgétaires par pays adressées aux États membres par le Conseil. Se fondant

²² COM(2021) 105 final

sur les considérations qui précèdent, et compte tenu des implications de la montée des incertitudes et de l'importance des risques de détérioration pour les perspectives économiques d'ensemble de l'UE et de la zone euro, la Commission considère que l'Union n'est pas encore sortie d'une période de grave récession économique. Les conditions d'un maintien de la clause dérogatoire générale en 2023 et de sa désactivation en 2024 sont donc remplies. La Commission invite le Conseil à entériner cette conclusion, afin de clarifier la situation pour les États membres. Elle définira dès la rentrée, et largement à temps pour 2023, des orientations sur d'éventuelles modifications du cadre de gouvernance économique.

Il reste important pour de nombreux États membres de continuer de viser la soutenabilité de la dette publique. Les problèmes de viabilité budgétaire à moyen et long terme sont en grande partie dus à la détérioration significative des positions budgétaires structurelles qui, dans plusieurs pays, est venue s'ajouter à des facteurs de vulnérabilité en termes d'endettement qui existaient déjà avant la crise. La solution au problème de l'accroissement des dépenses de retraite, de santé et de soins de longue durée dû au vieillissement de la population doit aller de pair avec la garantie de pensions de retraite et d'autres prestations sociales d'un niveau suffisant. Si l'on veut asseoir les systèmes de retraite sur des bases durables, d'un point de vue tant budgétaire que social, il faudra mener de nouvelles réformes pour allonger les carrières et rendre les marchés du travail plus inclusifs. Améliorer la viabilité budgétaire des systèmes de santé et de soins de longue durée implique de les rendre plus efficaces, et dans le même temps de veiller à ce qu'ils soient à la hauteur des besoins et accessibles.

Les efforts concertés d'intensification de la lutte contre la planification fiscale agressive et l'évasion fiscale doivent être poursuivis²³. Ces mesures, associées à un transfert de la charge fiscale pesant sur le travail au profit du soutien à la double transition, empêchent les distorsions de concurrence, assurent un traitement équitable des contribuables, préservent les finances publiques et garantissent une croissance durable et créatrice d'emplois. Les effets d'entraînement que les stratégies de planification fiscale agressive de contribuables peuvent avoir sur d'autres États membres requièrent une action coordonnée au niveau des politiques nationales pour compléter la législation de l'UE. Le temps de travail des salariés les moins rémunérés et des deuxièmes apporteurs de revenus est particulièrement sensible aux variations des salaires après impôt. À l'opposé, d'autres prélèvements, notamment les taxes foncières récurrentes et les impôts à la consommation, entraînent moins de distorsions et permettraient d'opérer un déplacement de la charge fiscale pesant sur le travail tout en tenant compte des effets redistributifs. En outre, les taxes environnementales, en réduisant des externalités négatives comme la pollution, contribuent à la réalisation des objectifs environnementaux de l'UE.

Encadré 1: Actualisation concernant la surveillance exercée au titre du pacte de stabilité et de croissance
--

²³ En décembre 2021, la Commission a présenté une initiative majeure pour mettre un terme à l'utilisation de sociétés écrans à des fins fiscales. Le but de cette proposition («UNSHELL») est de faire en sorte que les entités implantées dans l'Union européenne mais n'exerçant pas d'activité économique, ou une activité économique négligeable, ne puissent bénéficier d'aucun avantage fiscal. En décembre 2021, la Commission a aussi adopté une proposition de directive relative à la mise en place d'un niveau minimum d'imposition mondial (pilier 2) dans l'UE. Cette proposition contient des règles visant à garantir un niveau minimum d'imposition pour les grandes multinationales et les grands groupes nationaux, et à contribuer ainsi à une fiscalité équitable et à un environnement sain pour les entreprises. Une fois la directive adoptée par le Conseil, l'objectif sera la mise en place d'un seuil pour prévenir toute concurrence fiscale excessive entre pays.

Dans le cadre du paquet «Semestre européen» du printemps 2022, la Commission a adopté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE pour 18 États membres. Il s'agit de la Belgique, de la Bulgarie, de la Tchéquie, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de l'Estonie, de l'Autriche, de la Pologne, de la Slovénie, de la Slovaquie et de la Finlande. Pour chacun de ces États membres, à l'exception de la Finlande, le rapport examine si le critère du déficit est respecté. Dans le cas de la Lituanie, de l'Estonie et de la Pologne, le rapport a été établi parce qu'un déficit supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité était attendu pour 2022; les autres États membres affichaient un déficit public de plus de 3 % du PIB en 2021. En outre, les rapports concernant la Belgique, la France, l'Italie, la Hongrie, la Slovaquie et la Finlande évaluent aussi, à partir des données effectivement recueillies, le respect du critère de la dette en 2021.

La Commission ne propose pas d'engager de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs (PDE) au printemps 2022. La pandémie de COVID-19 continue d'avoir une incidence macroéconomique et budgétaire extraordinaire qui, associée à la situation géopolitique actuelle, engendre une incertitude exceptionnelle, notamment pour l'élaboration d'une trajectoire de politique budgétaire détaillée. Pour ces raisons, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de décider si certains États membres doivent être soumis à la procédure pour déficit excessif. En ce qui concerne les États membres dont le taux d'endettement dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB, elle considère, dans le cadre de son évaluation de tous les facteurs pertinents, que le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette impliquerait un effort budgétaire immédiat trop contraignant, qui risque de compromettre la croissance. Par conséquent, de l'avis de la Commission, le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette n'est pas justifié dans la situation économique exceptionnelle actuelle.

La Roumanie est le seul État membre à faire l'objet d'une procédure pour déficit excessif, fondée sur l'évolution de sa situation avant la pandémie. Le 3 avril 2020, le Conseil, s'appuyant sur une prévision de déficit excessif établie en 2019, a conclu à l'existence d'un déficit excessif en Roumanie. Dans sa dernière recommandation, qui date du 18 juin 2021, il a demandé à la Roumanie de mettre un terme à cette situation de déficit excessif au plus tard en 2024. Le déficit public de la Roumanie en 2021 et l'effort budgétaire consenti la même année correspondent aux recommandations du Conseil. La procédure est donc suspendue.

La Commission réévaluera la situation budgétaire des États membres à l'automne 2022. Elle continuera de suivre l'évolution de leur dette et de leur déficit sur la base de ses prévisions économiques de l'automne 2022 et des projets de plans budgétaires de 2023 que les États membres de la zone euro doivent soumettre d'ici au 15 octobre 2022. À l'automne 2022, elle réexaminera s'il est opportun de proposer l'ouverture de procédures pour déficit excessif.

Grâce à la reprise enregistrée en 2021, les déséquilibres macroéconomiques ont globalement commencé à se résorber. La croissance économique, conjuguée à des mesures adaptées et ambitieuses, devrait encore réduire les vulnérabilités macroéconomiques. La mise en œuvre rapide des plans pour la reprise et la résilience et du plan REPowerEU, en particulier, renforcera la croissance potentielle et la résilience des économies de l'UE et contribuera ainsi à corriger ces vulnérabilités dans les prochaines années. Dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, la Commission a constaté des vulnérabilités

macroéconomiques dues à des déséquilibres ou à des déséquilibres excessifs dans 10 des 12 États membres qui ont fait l'objet d'un bilan approfondi. L'encadré 2 résume les constats de déséquilibres macroéconomiques dressés dans les États membres; l'appendice 4 fournit de plus amples informations à ce sujet.

Encadré 2: Déséquilibres macroéconomiques dans les États membres

La Commission a évalué l'existence de déséquilibres macroéconomiques pour les 12 États membres sélectionnés pour faire l'objet d'un bilan approfondi dans le rapport de 2022 sur le mécanisme d'alerte. Tous ces États membres avaient été identifiés comme présentant des déséquilibres ou des déséquilibres excessifs au cours du dernier cycle annuel de surveillance dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

L'évaluation des vulnérabilités macroéconomiques est marquée par une forte reprise économique après la crise de la COVID-19, dans un contexte d'incertitude croissante face à la flambée des prix de l'énergie et des matières premières et à d'autres conséquences de l'agression russe contre l'Ukraine. Les niveaux d'endettement privé et public diminuent à mesure que l'économie se remet de la crise. Néanmoins, dans de nombreux cas, ils restent supérieurs à leurs niveaux d'avant la COVID-19, ce qui reflète la gravité de la contraction de l'économie en 2020 et l'étendue des mesures prises pour soutenir l'économie. Le rééquilibrage externe reste incomplet: dans les grands pays débiteurs nets où le tourisme transfrontière constitue un secteur significatif, la balance courante s'est améliorée, mais reste inférieure aux niveaux d'avant la COVID-19, tandis que d'importants excédents de la balance courante persistent dans certains États membres malgré une baisse temporaire pendant la pandémie. L'augmentation du prix des logements est la plus rapide depuis plus de dix ans. Le secteur bancaire a bien résisté à la crise de la pandémie, même si certains risques pourraient apparaître en raison de la fin des moratoires sur le remboursement de la dette et de la suppression des mesures de soutien temporaires.

Dans l'ensemble, les vulnérabilités diminuent et repassent en dessous de leur niveau d'avant la pandémie dans différents États membres, ce qui justifie une révision de la classification des déséquilibres dans deux cas. Le programme d'action intégré dans les plans pour la reprise et la résilience, ainsi que les mesures prises par le passé, soutiennent la poursuite de l'ajustement et le renforcement des fondamentaux pour les économies concernées, offrant ainsi des perspectives de poursuite de la réduction des vulnérabilités. La croissance économique soutiendra la poursuite de l'ajustement, mais les pays caractérisés par une faible croissance potentielle pourraient être confrontés à une dynamique difficile. Les tensions inflationnistes augmentent tandis que le durcissement des conditions de financement et la volatilité des taux de change peuvent peser sur le service de la dette. Ce risque est plus aigu lorsque la dette publique ou privée est détenue en devises étrangères et que les besoins de refinancement sont importants.

- L'Irlande et la Croatie ne connaissent plus de déséquilibres. En Irlande, les ratios d'endettement ont fortement diminué au fil des ans et continuent d'afficher une forte dynamique baissière. En Croatie, les ratios d'endettement ont fortement diminué au fil des ans et continuent d'afficher une forte dynamique baissière.

- La Grèce, l'Italie et Chypre présentent toujours des déséquilibres excessifs.

- L'Allemagne, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie et la Suède continuent de connaître des déséquilibres.

L'appendice 4 détaille les aspects propres à chacun des 12 États membres concernés.

5. UN EFFORT CONJOINT ENTRE LES INSTITUTIONS DE L'UE, LES ÉTATS MEMBRES ET LES PARTIES PRENANTES

Le dialogue constructif avec les États membres ainsi que le dialogue interinstitutionnel renforcé au niveau européen se poursuivront tout au long du processus du Semestre européen. Le dialogue politique intense sur les PRR a permis à la Commission et aux États membres de renforcer et d'approfondir leur coopération, garantissant une large adhésion. Il devrait se poursuivre pendant la phase de mise en œuvre des plans. La reprise des rapports et recommandations par pays offre une nouvelle occasion d'élargir le dialogue interinstitutionnel et bilatéral afin de parvenir à une compréhension commune de l'évolution des défis et des priorités politiques. Un échange continu sur les évolutions sociales et économiques dans l'Union européenne est assuré dans le cadre du dialogue macroéconomique semestriel aux niveaux politique et technique entre le Conseil, la Commission et les représentants des partenaires sociaux européens. La Commission poursuivra également son dialogue étroit avec le Parlement européen sur les principales évolutions sociales et économiques et continuera à dialoguer avec le Parlement européen avant chaque étape clé du cycle annuel de coordination.

La réussite de la mise en œuvre du Semestre européen et des FRR dépend de la participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. La participation active des parties prenantes, au moyen de réunions ad hoc régulières, est importante à toutes les étapes du Semestre européen et du processus de mise en œuvre des FRR. La Commission invite tous les États membres à dialoguer activement avec leurs partenaires sociaux, les autorités locales et régionales et les autres parties prenantes, notamment les représentants des organisations de la société civile, au moyen d'échanges réguliers, en s'appuyant sur la bonne application du principe de partenariat dans la programmation et la mise en œuvre de la politique de cohésion. Cela contribue à recenser conjointement les défis, à améliorer les solutions stratégiques et à garantir une plus grande adhésion aux politiques économiques et sociales, notamment à la mise en œuvre des recommandations par pays. La Commission utilisera les enceintes existantes dans le cadre du Semestre européen pour informer et associer également les partenaires sociaux à la mise en œuvre des FRR. Dans le courant de l'année, la Commission adoptera en outre une communication et une proposition de recommandation du Conseil sur le renforcement du dialogue social au niveau de l'UE et au niveau national.

6. CONCLUSION

Il sera essentiel de relever les défis existants et émergents pour garantir la résilience des économies et des sociétés européennes et une croissance inclusive et durable. Avec la réintroduction des rapports et recommandations par pays, le nouveau cycle du Semestre européen 2022 met l'accent sur une reprise durable et inclusive fondée sur la mise en œuvre d'ambitieux plans pour la reprise et la résilience et sur les quatre dimensions de la durabilité compétitive, qui constituent notre boussole d'action politique, conformément aux objectifs de

développement durable des Nations unies. Dans le même temps, l'invasion de l'Ukraine par la Russie et son impact sur les économies des États membres rappellent avec force les défis stratégiques de l'Europe. Les arguments en faveur d'une transition énergétique rapide qui abandonne les combustibles fossiles n'ont jamais été aussi forts. D'autres mesures décisives sont nécessaires pour favoriser la résilience économique et sociale, garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE et réduire notre dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles en provenance de Russie bien avant 2030.

Au-delà de la poursuite de la mise en œuvre des PRR, les États membres devraient prendre des mesures pour mettre en œuvre les recommandations par pays de 2022, en fonction des défis existants et émergents, et en tenant compte du plan REPowerEU. Les rapports par pays simplifiés de cette année recensent les défis qui ne sont que partiellement ou non traités par les PRR dans les quatre dimensions de la durabilité compétitive, y compris les besoins supplémentaires en matière de réformes et d'investissements susceptibles de soutenir la mise en œuvre du plan REPowerEU. L'évaluation des défis en suspens et émergents constitue donc le fondement des propositions de recommandations par pays de la Commission pour 2022. Une fois adoptées par le Conseil, ces recommandations joueront un rôle central pour les nouveaux chapitres consacrés à REPowerEU dans les plans pour la reprise et la résilience des États membres, conformément aux orientations pertinentes, et elles permettront d'aiguiller les nouvelles mesures nécessaires dans le cadre du plan REPowerEU.

La Commission invite le Conseil européen à approuver, et le Conseil à adopter, les propositions de recommandations par pays de la Commission pour 2022. La Commission invite également les États membres à mettre ces recommandations pleinement en œuvre en temps utile, en concertation étroite avec leurs partenaires sociaux, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes à tous les niveaux.

APPENDICE 1 – APERÇU DES DOMAINES THÉMATIQUES COUVERTS DANS LES RECOMMANDATIONS PAR PAYS

Catégorie générale	Transition écologique				Transition numérique, productivité et marché unique				Emploi, politiques sociales et équité												Stabilité macroéconomique				Résilience institutionnelle														
Domaines d'action	Energies renouvelables et infrastructures énergétiques	Efficacité énergétique	Adaptation au changement climatique	Environnement et gestion des ressources	Transport	Connectivité numérique, infrastructures et fonctionnement du marché	Transformation numérique du secteur des entreprises	Transformation numérique du secteur public	Environnement des entreprises y compris politiques en faveur des PME	Marché unique, concurrence et aides d'État	Entreprises publiques	Marchés publics et concessions	Recherche et Innovation	Marché du travail	Politiques actives du marché du travail	Égalité des chances	Salaires et mécanisme de fixation des salaires	Compétences, EFP continu et éducation des adultes	Éducation et accueil des jeunes enfants	Éducation (général, EFP initial et enseignement supérieur)	Systèmes de retraite et vieillissement actif	Pauvreté, inclusion sociale et protection sociale	Développement régional et services publics locaux	Soins de santé	Soins de longue durée	Cadre budgétaire et gouvernance budgétaire	Politique fiscale	Administration fiscale, fraude et évasion fiscale	Services financiers et stabilité financière	Accès au financement et financement de la croissance	Lutte contre le blanchiment des capitaux	Logement	Endettement du secteur privé et cadre en matière d'insolvabilité	Administration publique	Corruption	Qualité du processus législatif	Système judiciaire		
AT																																							
BE																																							
BG																																							
CY																																							
CZ																																							
DE																																							
DK																																							
EE																																							
EL																																							
ES																																							
FI																																							
FR																																							
HR																																							
HU																																							
IE																																							
IT																																							
LT																																							
LU																																							
LV																																							
MT																																							
NL																																							
PL																																							
PT																																							
RO																																							
SE																																							
SI																																							
SK																																							

 = domaine d'action couvert par les recommandations par pays

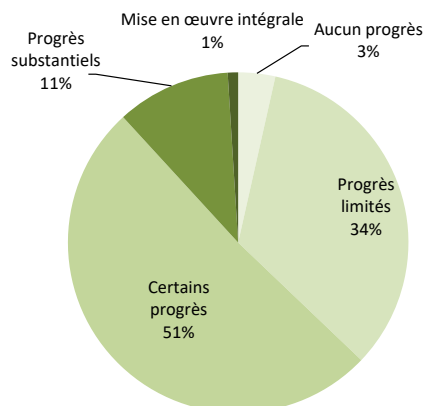
APPENDICE 2 – PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS PAR PAYS

Le cycle du Semestre européen 2022 fait le point sur les mesures prises par les États membres afin de remédier aux problèmes structurels recensés dans les recommandations par pays adoptées depuis 2019. Comme suite à la mise en place de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), outil central pour mettre en œuvre les priorités stratégiques nationales et de l'UE, l'évaluation des recommandations par pays de 2022 tient compte des mesures prises à ce jour par les États membres ⁽²⁴⁾, ainsi que des engagements pris dans les plans pour la reprise et la résilience (PRR), en fonction de leur degré de mise en œuvre. Par conséquent, l'évaluation ne tient compte que des premières étapes actuelles de mise en œuvre des PRR, et non du niveau de progrès qui pourrait être atteint dans l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale des plans ⁽²⁵⁾. Conformément au champ d'application de la FRR, l'évaluation des recommandations par pays de 2022 porte principalement sur les recommandations par pays de 2019-2020 (évaluation pluriannuelle). Elle comprend également l'évaluation des recommandations par pays de 2021 qui ne concernent que la politique budgétaire (évaluation annuelle).

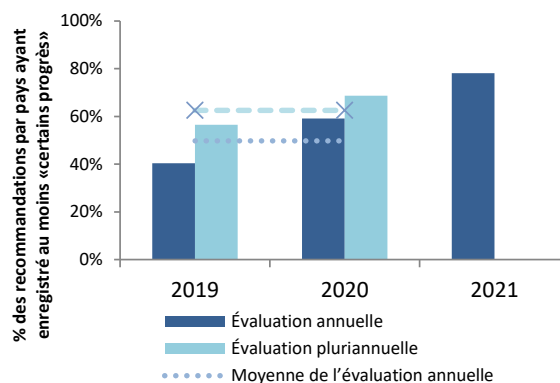
²⁴ Y compris les mesures présentées dans les programmes nationaux de réforme, ainsi que dans les rapports au titre de la FRR (rapports semestriels sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des jalons et des cibles et résultant de l'évaluation des demandes de paiement), à l'exception des États membres qui, à la date butoir de la présente communication, n'ont pas encore présenté de PRR ou dont le plan n'a pas été approuvé (Hongrie, Pologne, Pays-Bas).

²⁵ Les États membres ont été invités à tenir effectivement compte, dans leur PRR, de l'ensemble ou d'une partie non négligeable des recommandations par pays pertinentes. En ce qui concerne les PRR adoptés à la date butoir de la présente communication, les recommandations par pays pertinentes sont celles adoptées par le Conseil en 2019 et 2020. L'évaluation des recommandations par pays présentée ici tient compte du degré de mise en œuvre des mesures incluses dans les PRR et de celles appliquées en dehors des PRR au moment de l'évaluation. Les mesures prévues dans les annexes des décisions d'exécution du Conseil adoptées relatives à l'approbation de l'évaluation des PRR qui ne sont pas encore adoptées ni mises en œuvre mais qui sont considérées comme annoncées de manière crédible, conformément à la méthode d'évaluation des recommandations par pays, justifient des «progrès limités». Une fois mises en œuvre, ces mesures peuvent permettre d'obtenir «certains progrès», des «progrès substantiels» ou une «mise en œuvre intégrale», en fonction de leur pertinence.

Graphique 1: degré actuel de mise en œuvre des recommandations par pays de 2019-2020



Graphique 2: mise en œuvre des recommandations par pays de 2019-2021: évaluation annuelle pour chaque année consécutive par comparaison avec l'état actuel de la mise en œuvre



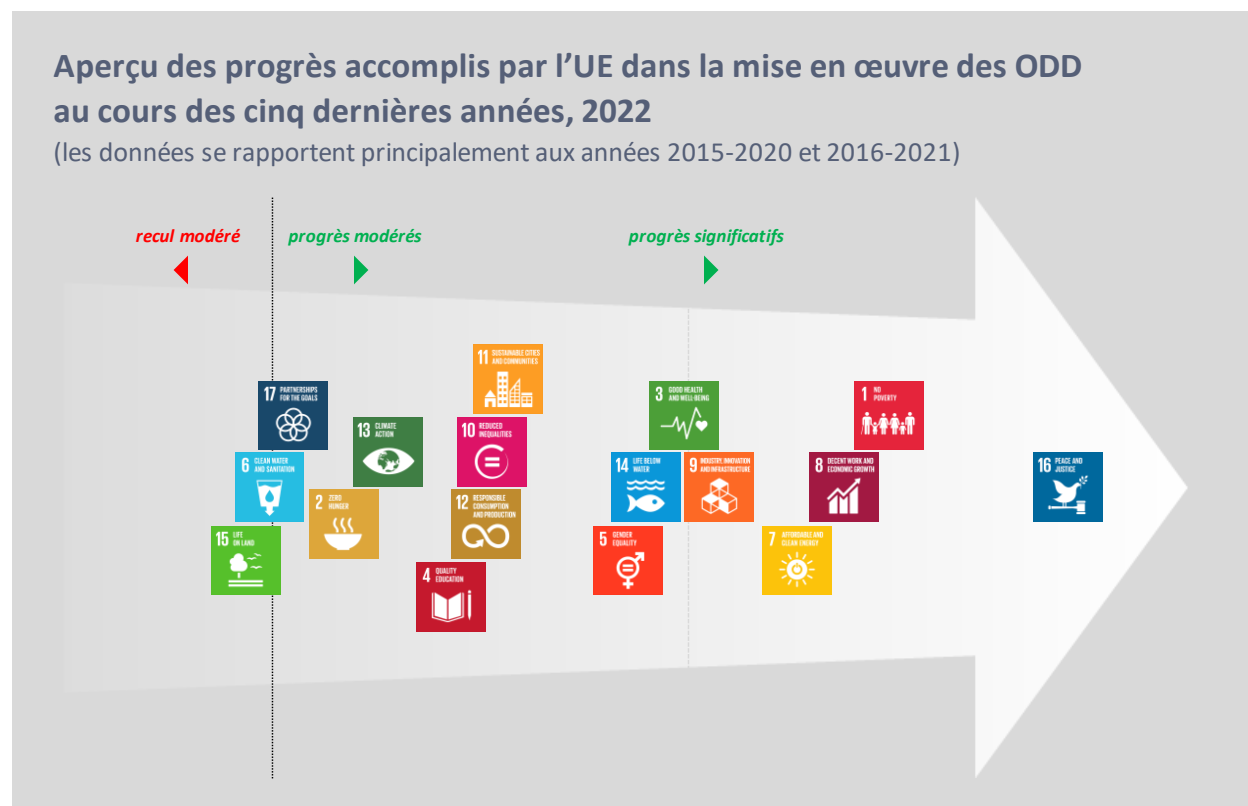
Remarque: l'évaluation pluriannuelle porte sur la mise en œuvre des recommandations par pays de 2019-2020 depuis l'adoption des premières recommandations jusqu'à la publication de la présente communication. Les recommandations par pays de 2021 ne concernent que la politique budgétaire.

D'un point de vue pluriannuel, au moins «certains progrès» ont été réalisés dans la mise en œuvre de 63 % des recommandations par pays de 2019-2020 (graphique 1). Par rapport à l'évaluation de l'année dernière, de nouveaux progrès appréciables ont été accomplis en ce qui concerne tant les recommandations par pays de 2019 de nature structurelle que les recommandations par pays de 2020 davantage axées sur la crise. Toutefois, la mise en œuvre des réformes varie considérablement d'un domaine d'action à l'autre. En particulier, les États membres ont réalisé les progrès les plus importants au cours des dernières années dans le domaine de l'accès au financement et des services financiers, suivis par les progrès en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et d'environnement des entreprises. En revanche, les progrès ont été particulièrement lents en ce qui concerne les systèmes de retraite, le marché unique, la concurrence et les aides d'État, ainsi que le logement.

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations adoptées en 2021 ont été appréciables. Les États membres ont réalisé au moins «certains progrès» dans près de 80 % des recommandations qui leur avaient été adressées en juillet 2021, lesquelles ne portaient que sur des questions liées aux politiques budgétaires (graphique 2).

Les résultats de l'évaluation des recommandations par pays de 2022, ainsi que ceux des années précédentes, seront disponibles en juin sur le site web de la Commission.

APPENDICE 3 – PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ODD À L'ÉCHELLE DE L'UE



Remarque : l'illustration ci-dessus montre le rythme de progression de l'UE dans la réalisation de chacun des 17 ODD au cours des cinq dernières années, selon des indicateurs sélectionnés. La méthode utilisée pour évaluer l'évolution des indicateurs et les agréger au niveau des objectifs, de même que des analyses plus détaillées sont disponibles sur le site web d'Eurostat : [Vue d'ensemble - Indicateurs de développement durable - Eurostat \(europa.eu\)](http://eurostat.eu).

Comme les années précédentes, l'UE a fait le plus de progrès dans la promotion de la paix et de la sécurité personnelle sur son territoire et dans l'amélioration de l'accès à la justice et de la confiance dans les institutions (ODD 16) au cours de la période considérée (c'est-à-dire au cours des cinq dernières années et jusqu'en 2021). Des améliorations significatives ont également été réalisées en ce qui concerne la croissance économique et le marché du travail (ODD 8), qui ont connu un rebond en 2021 après le début de la pandémie de COVID-19, ainsi que l'innovation et l'infrastructure (ODD 9). Les progrès accomplis dans la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ODD 1) ont également été substantiels, mais les données disponibles se rapportent en partie à la période allant jusqu'en 2019 uniquement et ne traduisent donc pas pleinement les effets de la pandémie de COVID-19. Des progrès ont également été accomplis dans le domaine de l'énergie propre et abordable (ODD 7), mais cette évolution a été fortement influencée par la réduction notable de la consommation d'énergie en 2020, en raison des restrictions liées à la COVID-19 imposées à la vie publique et de la baisse de l'activité économique qui en a résulté. Les chiffres ne tiennent pas encore compte des dernières évolutions en matière d'énergie liées à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

L'UE a également bien progressé dans la réalisation des objectifs en matière de santé et de bien-être (ODD 3), de vie aquatique (ODD 14) et d'égalité des sexes (ODD 5). Des progrès moindres ont été accomplis en ce qui concerne les villes durables (ODD 11), la réduction des inégalités

(ODD 10), la consommation et la production durables (ODD 12), l'éducation de qualité (ODD 4), la lutte contre les changements climatiques (ODD 13) et l'objectif «faim zéro» et l'agriculture durable (ODD 2). En ce qui concerne l'eau propre et l'assainissement (ODD 6) et les partenariats mondiaux pour les objectifs et la gouvernance (ODD 17), au cours des dernières années pour lesquelles des données sont disponibles, l'UE a suivi une trajectoire neutre, ce qui révèle une combinaison presque égale d'évolutions durables et non durables. À l'inverse, un léger recul a été enregistré en ce qui concerne la vie terrestre (ODD 15), témoignant du fait que les activités humaines exercent toujours des pressions sur les écosystèmes et la biodiversité.

APPENDICE 4 - CONCLUSIONS DES BILANS APPROFONDIS DES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES DANS LES PAYS DE L'UE

Des déséquilibres ou des déséquilibres excessifs ont été constatés dans 10 des 12 États membres qui ont fait l'objet d'un bilan approfondi. 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.

Après de fortes hausses en 2020, les ratios de la dette privée et de la dette publique au PIB reprennent, dans la plupart des cas, leur trajectoire descendante. Dans l'ensemble, la hausse des niveaux de l'endettement public et privé sous l'effet de la baisse brutale du PIB et des mesures qu'il a été nécessaire de prendre pour faire face à la crise de la COVID-19 s'est limitée à 2020. Les niveaux d'endettement diminuent à mesure que l'économie se redresse. Toutefois, jusqu'à présent, les réductions ont été limitées et, dans certains cas, les dettes restent nettement supérieures à leurs niveaux d'avant la crise de la COVID-19. Les réductions des ratios dette publique/PIB ont été particulièrement faibles et reflètent le soutien important que les politiques budgétaires ont continué d'apporter à l'économie en 2021. L'évolution de la dette privée a varié selon les États membres, avec quelques replis sensibles.

À l'avenir, la croissance économique stimulée par une mise en œuvre rapide des plans pour la reprise et la résilience contribuera à la poursuite du désendettement, mais des risques existent. L'incertitude qui pèse sur les perspectives économiques est élevée, notamment en raison de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les tensions inflationnistes augmentent tandis que le durcissement des conditions de financement et la volatilité des taux de change peuvent peser sur le service de la dette par les entreprises, les ménages et les administrations publiques. Le risque est particulièrement élevé lorsque la dette est libellée en devises étrangères, dans un contexte de taux d'intérêt variables et de besoins de financement plus élevés. Dans le même temps, la hausse de l'inflation atténue les ratios de la dette au PIB en raison des effets de dénominateur. Des changements structurels et des pénuries de main-d'œuvre peuvent entraîner une accélération des salaires, potentiellement problématique en termes de compétitivité. La mise en œuvre rapide des plans pour la reprise et la résilience et du plan REPowerEU renforcera le potentiel de croissance et la résilience des économies de l'UE. Ce point est particulièrement important pour les pays caractérisés par un faible potentiel de croissance, car cela peut contribuer à corriger leurs vulnérabilités dans les années à venir, y compris celles liées à un endettement élevé.

Les positions extérieures s'améliorent à nouveau. Dans les grands pays débiteurs nets où le tourisme transfrontière constitue un secteur significatif, la balance courante s'est améliorée, mais reste inférieure aux niveaux d'avant la crise. La poursuite attendue de la reprise des voyages internationaux devrait permettre un renforcement plus poussé, mais il existe des risques de perturbations liés à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. D'importants excédents de la balance courante persistent dans certains États membres, avec des variations marginales, en raison de l'excédent d'épargne par rapport à l'investissement, tandis que l'envolée des prix des importations d'énergie devrait réduire le niveau de la balance courante dans presque tous les États membres. La plupart des positions extérieures globales nettes largement négatives ont commencé à s'améliorer en 2021, grâce à la croissance du PIB et à l'amélioration de la balance courante, et cette évolution devrait se poursuivre cette année et l'année prochaine. L'afflux de

fonds au titre de la facilité pour la reprise et la résilience soutiendra la position extérieure dans un certain nombre de cas au cours des prochaines années.

Les prix du logement ont continué d'augmenter fortement, dans un contexte de demande soutenue et d'offre limitée. En 2021, la hausse des prix réels des logements s'est encore accélérée dans la plupart des États membres qui, dans certains cas, ont enregistré leur plus forte hausse en dix ans. On peut s'attendre à ce que l'offre limitée, déjà avérée avant la pandémie, le reste au cours des prochaines années. Les annonces de durcissement des conditions de financement au cours des derniers mois ont sans doute conduit à l'anticipation de certaines décisions d'achat provoquant une hausse supplémentaire des prix. Lorsque des hausses de prix se sont produites dans un contexte d'endettement élevé – et croissant – des ménages, les ménages et les prêteurs peuvent afficher une plus grande vulnérabilité face à d'éventuelles corrections à la baisse des prix des logements.

Le secteur bancaire a surmonté la crise liée à la pandémie et en sort renforcé, grâce aux réformes passées. Dans les États membres où le niveau de prêts non performants hérités du passé est élevé, celui-ci a continué de baisser, parfois de manière substantielle. Néanmoins, il pourrait encore augmenter à mesure que l'incidence globale de la fin des moratoires sur le remboursement de la dette et de la suppression des mesures de soutien temporaires liées à la pandémie de COVID-19 apparaîtra plus clairement. Enfin, une détérioration des perspectives économiques peut également soulever des difficultés pour les bilans des banques, tandis que des taux d'intérêt plus élevés devraient aider les marges bénéficiaires réalisées par les institutions bancaires. Dans les États membres où l'interdépendance banques-administrations publiques est marquée, l'augmentation des coûts de financement pour l'État souverain peut également représenter un risque pour les banques.

Tableau 1: CONCLUSIONS DES BILANS APPROFONDIS PAR ÉTAT MEMBRE

	Conclusions des bilans approfondis de 2021	Conclusions des bilans approfondis de 2022
Pas de déséquilibres	-	HR, IE
Déséquilibres	DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE	DE, ES, FR, NL, PT, RO, SE
Déséquilibres excessifs	CY, EL, IT	CY, EL, IT

États membres ne présentant plus de déséquilibres

La **Croatie**, considérée comme présentant des déséquilibres en 2021, s'avère ne présenter aucun déséquilibre. Des progrès importants ont été accomplis pour réduire la dette privée et les engagements extérieurs nets. La dette publique reste élevée, mais elle a repris la trajectoire descendante qui a permis des améliorations sensibles avant la pandémie. Le secteur bancaire reste stable et liquide, avec un ratio de prêts non performants à la baisse. Le potentiel de croissance de la production a augmenté, à la faveur des mesures fortes prises par les pouvoirs

publics, et un renforcement supplémentaire fondé sur une mise en œuvre résolue du plan pour la reprise et la résilience peut contribuer à corriger les vulnérabilités qui subsistent²⁶. Selon les prévisions actuelles, le niveau des dettes publique et privée devrait continuer de baisser et la position extérieure de se renforcer grâce aux financements au titre de la FRR.

L'**Irlande**, considérée comme présentant des déséquilibres en 2021, s'avère ne présenter aucun déséquilibre. Des progrès importants ont été accomplis pour réduire la dette publique et la dette privée, ainsi que les engagements extérieurs nets, tant avant la pandémie que depuis. Les réductions des ratios d'endettement restent importantes, quoique moindres, après ajustement de la production nationale pour tenir compte des effets des activités des entreprises multinationales enregistrées en Irlande. Le niveau des dettes publique et privée devrait continuer de baisser et la position extérieure de se renforcer. Les banques irlandaises ont continué de réduire leur ratio de prêts non performants. La forte croissance des prix du logement reste un problème en termes d'accessibilité financière du logement, mais les risques pour la stabilité macroéconomique semblent jusqu'à présent limités. Bien que son incidence directe puisse être limitée en raison de sa taille relativement modeste, le PRR est susceptible de contribuer à renforcer encore les fondamentaux de l'économie.

États membres présentant des déséquilibres

La **France** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées à une dette publique élevée et à une faible compétitivité, avec une incidence transfrontière, dans un contexte de croissance atone de la productivité. La crise de la COVID-19 a entraîné une augmentation considérable de la dette publique déjà élevée, mais avec la reprise économique, le ratio de la dette publique au PIB a diminué en 2021; il devrait continuer à baisser cette année et l'année prochaine, tout en restant nettement supérieur à son niveau d'avant la pandémie. La dette privée n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années et dépasse les seuils prudentiels, bien que les risques liés à l'augmentation de l'endettement des entreprises soient atténués par la constitution de réserves de liquidités. La dynamique sous-jacente de la productivité est restée stable au fil du temps. Les parts de marché à l'exportation, qui s'étaient globalement stabilisées au cours des années précédentes, ont fortement diminué pendant la pandémie, les secteurs clés pour l'exportation ayant été durement touchés, mais une reprise significative est prévue pour 2022 et 2023. La compétitivité des coûts, ainsi que la productivité, devraient bénéficier de réformes récentes et à venir, ainsi que de la poursuite de la mise en œuvre résolue du PRR.

L'**Allemagne** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées à la persistance d'un important excédent de la balance courante, traduisant la faiblesse du niveau des investissements par rapport à l'épargne, avec une incidence transfrontière. L'excédent de la balance courante n'a diminué que lentement jusqu'en 2020 pour augmenter en 2021. Il reste bien au-delà des niveaux suggérés par les fondamentaux du pays, reflétant la compression de la consommation et la faiblesse persistante des investissements. L'investissement des entreprises est resté inférieur au niveau d'avant la pandémie et les entreprises ont continué à enregistrer une forte épargne nette. L'investissement résidentiel a progressivement augmenté à partir d'un niveau assez bas, mais l'offre reste inférieure à la demande de logements. Les obstacles existants, y compris ceux de

²⁶ Les engagements de la Croatie dans le contexte de sa participation au MCE II seront évalués par la Commission et par la BCE dans leurs domaines de compétence respectifs en temps opportun.

nature administrative, brident les investissements public et privé. L'excédent de la balance courante devrait rester élevé, même s'il sera amené à diminuer quelque peu en 2022 en raison de la hausse des prix des matières premières. Les récentes annonces en faveur des investissements sont prometteuses et le PRR vise à éliminer les goulets d'étranglement dans ce domaine. Néanmoins, des ressources et des efforts supplémentaires en vue d'éliminer les goulets d'étranglement en ce qui concerne les investissements ainsi qu'une mise en œuvre complète sont essentiels pour promouvoir davantage les investissements.

Les **Pays-Bas** présentent des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées à une dette privée élevée et à un important excédent de la balance courante, avec une incidence transfrontière. D'un point de vue sectoriel, le niveau élevé de l'épargne et la faiblesse de l'investissement intérieur des sociétés non financières sont les principaux moteurs structurels du niveau élevé et persistant de l'excédent de la balance courante, qui dépasse largement les niveaux suggérés par les fondamentaux du pays et qui a encore augmenté en 2021. L'excédent extérieur, et sa dynamique récente, sont en partie liés aux opérations de grandes entreprises multinationales. Sans changement au niveau de ses principaux moteurs, l'excédent restera probablement élevé. La dette du secteur privé reste élevée en raison à la fois de l'endettement élevé des ménages et de la dette des entreprises, cette dernière étant en partie due à la dette transfrontière intragroupe des multinationales. L'endettement élevé des ménages rend les ménages plus vulnérables aux chocs, étant donné que les fortes hausses des prix du logement ont contribué à la hausse de la dette et que les prix de l'immobilier semblent surévalués. L'endettement des ménages devrait rester élevé compte tenu de la poursuite de la croissance des prix de l'immobilier et des distorsions sur le marché du logement qui favorisent la propriété financée par l'emprunt, conjuguées à une pénurie de logements. Des mesures limitées ont été prises, mais il reste encore beaucoup à faire.

Le **Portugal** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées aux dettes publique, privée et extérieure, dans un contexte de faible potentiel de croissance. Les prêts non performants ont considérablement diminué, partant de niveaux élevés. Après une inversion temporaire en 2020 en raison de la crise de la COVID-19, ces vulnérabilités ont repris leur trajectoire descendante en 2021. La balance courante est devenue négative en 2020 et 2021, principalement en raison du choc provoqué par la pandémie dans le secteur du tourisme, tandis que la position extérieure globale nette s'est considérablement améliorée dès 2021, allant même au-delà de son niveau d'avant la pandémie. Les ratios de la dette publique et du secteur privé au PIB ont repris leur tendance à la baisse en 2021, mais restent supérieurs aux niveaux d'avant la pandémie, dépassant toujours les niveaux prudentiels. À l'avenir, la dette privée, la dette publique et la dette extérieure devraient continuer de se contracter sous l'effet de la croissance économique. La position extérieure bénéficiera également directement des fonds de la FRR. Des progrès ont été accomplis pour corriger les déséquilibres et une mise en œuvre réussie du PRR peut contribuer à les réduire encore, mais des défis subsistent.

La **Roumanie** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées aux comptes extérieurs, en lien avec d'importants déficits budgétaires, et des problèmes de compétitivité qui réapparaissent. Le déficit élevé de la balance courante s'est encore aggravé en 2021 et ne devrait s'améliorer ni cette année ni l'année prochaine. Les déficits budgétaires importants sont antérieurs à la crise de la COVID-19 et ont aggravé le déficit de la balance courante, ce qui fait peser des risques sur la soutenabilité de la dette extérieure. Les coûts des emprunts souverains ont augmenté depuis le début de 2021. L'accélération attendue des salaires pourrait peser davantage sur la compétitivité des coûts. La dépréciation nominale pourrait atténuer les pertes de compétitivité mais accentuer

les tensions inflationnistes et alourdir la charge du service des dettes en devises étrangères, qui sont importantes pour le gouvernement et le secteur privé. La position extérieure globale nette négative devrait rester inférieure à ses niveaux d'avant la pandémie. La position extérieure devrait bénéficier d'importants fonds de la FRR, mais le financement extérieur pourrait devenir plus difficile dans un contexte de durcissement des conditions de financement mondiales. Les initiatives stratégiques récentes, dont la mise en œuvre réussie du PRR de la Roumanie, peuvent corriger certaines vulnérabilités; des mesures supplémentaires sont toutefois encore nécessaires pour améliorer la compétitivité et le potentiel de croissance.

L'**Espagne** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées à une dette extérieure, publique et privée élevée, dans un contexte de chômage élevé, avec une incidence transfrontière. En 2021, les ratios de la dette au PIB ont repris la tendance à la baisse observée avant la pandémie et ils devraient continuer à baisser cette année et l'année prochaine. La balance courante enregistre un léger excédent et la position extérieure globale nette a atteint son meilleur niveau depuis le milieu des années 2000. Cependant, la dette privée reste plus élevée qu'avant la crise de la COVID-19, dépassant toujours les niveaux prudentiels, tandis que le ratio élevé de la dette publique au PIB reste nettement supérieur à son niveau d'avant la pandémie. Les prêts non performants ont continué de diminuer, mais certains risques subsistent, en particulier dans les secteurs à forte intensité énergétique et ceux qui ont été précédemment durement touchés par la crise de la COVID-19. Le chômage a recommencé à diminuer en 2021, mais la segmentation du marché du travail et le chômage des jeunes restent élevés, même si les réformes passées et récentes du marché du travail et la poursuite de la mise en œuvre du PRR contribueront à corriger les vulnérabilités persistantes de l'Espagne.

La **Suède** présente des déséquilibres. Les vulnérabilités sont liées au niveau élevé, et à la hausse, des prix de l'immobilier et à l'endettement élevé des ménages. En 2021, les prix de l'immobilier se sont encore éloignés des valeurs fondamentales, les conditions financières favorables continuant à alimenter la demande de logements. Le niveau élevé de la dette des ménages expose la Suède à un risque de chocs défavorables et de correction désordonnée des prix de l'immobilier résidentiel, ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes pour l'économie réelle et le secteur bancaire. La dette privée a encore augmenté, en grande partie concentrée dans l'immobilier, tant commercial que résidentiel, et la majeure partie de la dette hypothécaire des ménages est à taux d'intérêt variable. Les mesures prises par les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment corrigé les vulnérabilités liées à la dette du logement et aux éventuelles surévaluations des prix de l'immobilier. On observe encore des incitations fiscales en faveur des logements financés par l'emprunt, une offre insuffisante et des lacunes dans le fonctionnement du marché locatif. Les mesures prévues dans le PRR ne remédient aux vulnérabilités que de manière partiellement satisfaisante.

États membres présentant des déséquilibres excessifs

Chypre présente des déséquilibres excessifs. Les vulnérabilités sont liées à une dette publique et privée élevée, à d'importants déficits de la balance courante et à un encours toujours élevé de prêts non performants. Le ratio dette publique et dette privée au PIB a de nouveau diminué grâce à une forte reprise économique en 2021. Les prêts non performants du secteur bancaire ont fortement diminué grâce aux ventes importantes de ces prêts aux entreprises d'acquisition de crédits, mais restent élevés. Le déficit de la balance courante est important malgré une amélioration en 2021 et devrait en outre se creuser en 2022 pour ne se réduire que lentement par

la suite, ce qui ne devrait pas garantir une position extérieure globale nette prudente à moyen terme. Les ratios dette publique et privée au PIB devraient encore s'améliorer, en partie sous l'effet de la croissance économique. Toutefois, les perspectives économiques pour 2022 sont entourées d'une incertitude accrue liée à l'incidence de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, compte tenu de l'exposition particulièrement importante des échanges de services. S'il est mis en œuvre en temps utile et de manière efficace, le PRR est susceptible de corriger les vulnérabilités de manière significative, mais des mesures supplémentaires sont justifiées.

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 non performants élevés, dans un contexte de chômage important et d'un potentiel de croissance limité. Le ratio de la dette publique au PIB a repris son recul, qui devrait se poursuivre grâce à l'amélioration des résultats budgétaires et de la croissance économique. Le déficit de la balance courante reflète toujours la reprise incomplète après la forte baisse du tourisme étranger en 2020 et devrait rester clairement négatif cette année et l'année prochaine. La position extérieure globale nette reste également largement négative, reflétant dans une large mesure le fait que la dette publique est principalement détenue par des créanciers du secteur public. Cela pourrait toutefois s'améliorer en termes de part du PIB grâce à la croissance économique et à l'afflux important de fonds de la FRR. Malgré des progrès substantiels, la part des prêts non performants reste élevée et entrave la capacité des banques à octroyer des crédits aux entreprises et aux ménages. Des mesures appropriées ont été prises pour faciliter l'ajustement économique et corriger les vulnérabilités. La mise en œuvre réussie du PRR représente une occasion majeure de corriger les vulnérabilités et de renforcer le potentiel de croissance.

L'**Italie** présente des déséquilibres excessifs. Les vulnérabilités sont liées au niveau élevé de la dette publique et à la faible croissance de la productivité, dans un contexte de fragilité du marché du travail et de certaines faiblesses des marchés financiers, avec une incidence transfrontière. La croissance de la productivité est restée fragile et c'est essentiellement ce qui explique la faiblesse persistante de la croissance du PIB de l'Italie, freinant le désendettement public, réduisant les possibilités d'emploi et affectant les bilans des banques. Le ratio de la dette publique au PIB a amorcé un recul en 2021 et devrait continuer sur cette voie, mais continue de représenter un risque pour la viabilité des finances publiques, le secteur financier et la croissance économique. Malgré des améliorations sur le marché du travail, les taux d'activité restent faibles. Des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne la réduction des prêts non performants, même si l'interdépendance emprunteurs souverains-banques s'est renforcée au cours de la crise de la COVID-19 et reste un défi. En outre, il se peut que le secteur bancaire soit confronté à des difficultés au fur et à mesure que les effets de la suppression progressive des mesures de soutien temporaires en réaction à la crise liée à la pandémie se feront sentir. Le PRR s'attaque aux vulnérabilités, notamment en stimulant la compétitivité et la productivité. Néanmoins, les effets favorables des investissements et des réformes sur la croissance peuvent être longs à se matérialiser et tout dépend de la rapidité et de la solidité de la mise en œuvre.