



Bruxelles, le 2.3.2022  
COM(2022) 85 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL**

**Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023**

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

## Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023

### 1. Introduction

**L'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis à mal la sécurité et la stabilité en Europe et dans le monde.** Les derniers événements constituent un tournant pour l'Europe, mettant fondamentalement en cause notre ordre de paix. L'UE se tient aux côtés de l'Ukraine et est solidaire avec elle sur les plans politique et économique. En réaction aux actions militaires non provoquées et injustifiées de la Russie, l'UE a approuvé un ensemble de sanctions massives et ciblées qui auront un impact maximal sur l'économie russe et l'élite politique. Cependant, l'UE est confrontée à certains défis immédiats, notamment en ce qui concerne les flux de réfugiés, la sécurité et d'éventuelles mesures de rétorsion de la part de la Russie. Cette crise risque d'avoir une incidence négative sur la croissance, notamment en raison des répercussions sur les marchés financiers, de nouvelles pressions sur les prix de l'énergie, de goulets d'étranglement persistants dans la chaîne d'approvisionnement et des effets sur la confiance.

**L'incertitude et les risques exceptionnels imposent une coordination étroite des politiques économiques et budgétaires pour sortir de la crise de la COVID-19.** Une réponse audacieuse et coordonnée apportée à la pandémie en matière de politique budgétaire, un soutien sans précédent des nouveaux instruments de l'UE et une politique monétaire accommodante ont aidé l'économie de l'UE à faire face à la crise et sous-tendent la reprise. Au troisième trimestre de 2021, l'UE a retrouvé son niveau de PIB d'avant la crise; selon les prévisions de l'hiver 2022 de la Commission, la production devait dépasser les niveaux antérieurs à la pandémie dans tous les États membres d'ici à la fin de 2022. À l'avenir, la politique budgétaire devrait continuer à faire l'objet d'une coordination étroite pour garantir la viabilité budgétaire et, parallèlement aux politiques économiques au sens large, contribuer à soutenir la reprise et à réorienter l'économie européenne sur la voie d'une croissance plus forte et durable malgré la détérioration du contexte mondial.

**Les politiques budgétaires doivent être prêtes à réagir à l'évolution rapide des circonstances.** Le contexte des politiques évolue. Les mesures d'urgence temporaires liées à la pandémie devraient pour la plupart être graduellement supprimées en 2022, dans la logique de la normalisation progressive de la situation sanitaire<sup>(1)</sup>. Les perspectives d'inflation à court terme laissent entrevoir une normalisation progressive de la politique monétaire. Toutefois, l'invasion de l'Ukraine devrait avoir une incidence négative sur les perspectives, qui sont devenues plus incertaines, les risques étant orientés à la baisse. La «clause dérogatoire générale» du pacte de stabilité et de croissance (PSC)<sup>(2)</sup> continuera à s'appliquer

---

<sup>(1)</sup> Commission européenne (2021), «Projets de plans budgétaires 2022: évaluation globale», COM(2021) 900 final du 24 novembre 2021.

<sup>(2)</sup> Certaines dispositions des règles budgétaires de l'Union permettent à tous les États membres se trouvant dans une situation de crise généralisée causée par une grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union de s'écarter temporairement, de façon coordonnée et en bon ordre, des exigences normales [voir article 5,

en 2022. Cela permettra à la politique budgétaire de s'adapter à l'évolution de la situation afin de faire face aux défis immédiats posés par cette crise. Sur la base des prévisions de l'hiver 2022 de la Commission, la clause dérogatoire générale devrait être désactivée à partir de 2023<sup>(3)</sup>. La situation fera l'objet d'une réévaluation en fonction des prévisions du printemps 2022 de la Commission, eu égard à l'incertitude élevée. Enfin, le débat sur le cadre de gouvernance économique a été relancé en octobre 2021 en vue de dégager un large consensus sur la voie à suivre, à temps pour 2023<sup>(4)</sup>.

**La présente communication fournit aux États membres des orientations sur la conduite et la coordination des politiques budgétaires, en fonction de l'évolution des perspectives économiques.** Les orientations tiennent compte de l'expérience positive tirée des orientations similaires énoncées en mars 2021, qui ont contribué à la discussion permanente au sein du Conseil et de l'Eurogroupe ainsi qu'avec d'autres parties prenantes au niveau international et de l'Union sur la réponse appropriée à apporter en matière de politique budgétaire et son adaptation. Les principes reflètent les prévisions de l'hiver 2022 de la Commission et devraient guider les futurs programmes de stabilité ou de convergence des États membres. Les orientations seront adaptées à l'évolution de la situation économique en fonction des besoins et, au plus tard, dans le paquet de printemps du Semestre européen de la Commission fin mai 2022.

**Le reste de la communication se compose de quatre sections.** La section 2 esquisse les perspectives économiques pour 2022 et 2023. La section 3 énonce cinq principes et, sur la base des prévisions de l'hiver 2022 de la Commission, en tire des conséquences pour les recommandations budgétaires qui seront proposées aux États membres en mai 2022 pour leurs plans budgétaires en 2023. La section 4 résume l'état d'avancement du réexamen de la gouvernance économique. La section 5 décrit les prochaines étapes.

## **2. Situation et perspectives économiques**

**L'économie de l'UE est entrée dans la troisième année de la pandémie de COVID-19 en ayant comblé l'écart avec ses niveaux de production antérieurs à la pandémie.** L'économie de l'UE a fortement rebondi en 2021 et le chômage n'a jamais été aussi bas, mais le rythme d'expansion a faibli vers la fin de l'année. L'apparition du variant omicron a conduit à la réintroduction de restrictions des déplacements, à une nouvelle pression sur les systèmes de soins de santé et à des pénuries de main-d'œuvre dues aux absences pour maladie, pour quarantaine ou pour prendre soin de proches malades. Des perturbations prolongées de l'offre, conjuguées à une forte demande, ont entraîné une hausse des prix des

---

paragraphe 1, article 6, paragraphe 3, article 9, paragraphe 1, et article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 ainsi qu'article 3, paragraphe 5, et article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97].

<sup>(3)</sup> La clause dérogatoire générale a été activée par l'adoption de la communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final du 23 mars 2020. La décision de désactiver la clause est fondée sur une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, prenant comme critère quantitatif déterminant le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Commission européenne (2021), «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse en matière de politique budgétaire», COM(2021) 105 final du 3 mars 2021, p. 7-8 et p. 14.

<sup>(4)</sup> Commission européenne (2021), «L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique», COM(2021) 662 final du 19 octobre 2021.

matières premières et de l'énergie. Ces évolutions défavorables ont freiné la dynamique de croissance dans l'UE et la croissance du PIB en volume s'est ralentie au dernier trimestre 2021.

**Selon les prévisions de l'hiver 2022 de la Commission, la forte expansion de l'économie européenne devait se poursuivre, bien qu'à un niveau moindre, en 2022 et 2023.** Après un passage à vide, il était prévu que l'expansion économique reprenne son rythme au deuxième trimestre 2022 et reste robuste tout au long de la période couverte par les prévisions. Les fondamentaux qui sous-tendent l'expansion restaient solides. L'amélioration 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 des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) devaient être autant de facteurs en faveur d'une phase expansionniste solide et prolongée. Selon les prévisions d'hiver, la croissance du PIB en volume de l'UE devait atteindre 4,0 % en 2022, soit 1,3 point de pourcentage de moins qu'en 2021, ce qui est toutefois nettement supérieur à la moyenne à long terme. Selon les prévisions d'hiver<sup>(5)</sup>, il était prévu que le «retour à la normale» se poursuive en 2023, la croissance devant alors se ralentir pour s'établir à 2,8 %.

**Les prévisions d'hiver ne tenaient pas compte de l'invasion de l'Ukraine et des tensions géopolitiques qui en résultent.** Cette situation a des incidences négatives sur les perspectives de croissance et oriente encore les risques à la baisse. Par exemple, l'inflation pourrait se révéler plus élevée que prévu en raison des pressions qu'exercent sur les coûts les goulets d'étranglement affectant l'offre. La répercussion de l'augmentation des prix de l'énergie des prix à la production sur les prix à la consommation pourrait peser sur la demande globale. Il est probable que des goulets d'étranglement affectant l'offre mondiale persistent pendant une bonne partie de l'année 2022. En outre, des effets de second tour plus importants que prévu, résultant de hausses de salaires potentiellement supérieures à la productivité, pourraient maintenir l'inflation à un niveau élevé sur une plus longue période. Sur un plan plus positif, les investissements soutenus par la FRR et les fonds du cadre financier pluriannuel (CFP), y compris les fonds de la politique de cohésion de l'UE, pourraient donner une impulsion plus forte à l'activité.

### **3. Grands principes et conséquences pour les orientations budgétaires**

**La présente section expose les grands principes qui guideront l'évaluation, par la Commission, des programmes de stabilité ou de convergence des États membres.** Leurs conséquences pour les recommandations budgétaires qui seront proposées aux États membres en mai 2022 pour leurs plans budgétaires pour 2023 sont fondées sur les prévisions d'hiver. La Commission suivra de près l'évolution de la situation et adaptera ses orientations en fonction des besoins.

**Les recommandations budgétaires pour 2023 seront formulées en termes qualitatifs en se fondant sur des éléments quantitatifs.** Compte tenu de la situation économique

---

<sup>(5)</sup> Les prévisions de l'hiver 2022 de la Commission ont été publiées le 10 février et sont fondées sur des données allant jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2022.

particulière et des difficultés qui en découlent pour estimer les écarts de production et les soldes structurels, la Commission proposera au printemps, comme l'année dernière et en s'appuyant sur l'approche adoptée pour la recommandation budgétaire pour 2022, des orientations par pays en matière de politique budgétaire, concernant la limitation de la croissance des dépenses courantes et la qualité et la composition des finances publiques. Cela permettra à la Commission de suivre les résultats budgétaires par rapport aux recommandations. Les budgets des États membres de la zone euro pour 2023 seront évalués à l'automne dans les avis de la Commission sur les projets de plans budgétaires.

***Principe n° 1: assurer la coordination des politiques et un dosage cohérent des politiques***

**La coordination des politiques budgétaires demeure essentielle.** La réponse budgétaire coordonnée apportée par les États membres à la grave récession économique liée à la pandémie de COVID-19, facilitée par l'activation de la clause dérogatoire générale et accompagnée de mesures au niveau de l'UE, a été très efficace pour en atténuer l'impact économique. La poursuite d'une coordination étroite des politiques budgétaires est nécessaire pour assurer une transition en douceur vers une nouvelle trajectoire de croissance durable et la viabilité budgétaire.

**L'orientation budgétaire appropriée pour la zone euro devrait résulter d'un juste équilibre entre les considérations tenant à la viabilité et à la stabilisation.** Il est essentiel de parvenir à telle articulation au niveau national, en tenant compte des dimensions «zone euro» et européenne. Même si l'économie continue de bénéficier de fondamentaux solides et du soutien des fonds de l'UE, et notamment de la FRR, la suppression progressive des mesures prises pour soutenir l'économie pendant la pandémie fera disparaître en 2023 un important élément d'incitation au niveau global. Le calendrier et le rythme de la normalisation des politiques budgétaires devraient également prendre en considération les interactions avec les politiques monétaires et financières et l'impulsion budgétaire provenant de la FRR<sup>(6)</sup>.

**Sur la base des prévisions d'hiver, la Commission est d'avis que le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semble approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique.**

***Principe n° 2: assurer la soutenabilité de la dette grâce à un ajustement budgétaire progressif et de qualité et à la croissance économique***

**Les ratios d'endettement public sont élevés et ont augmenté en raison de la pandémie.** La réponse budgétaire nécessaire à la pandémie de COVID-19 et la contraction de la production ont entraîné une augmentation importante des ratios d'endettement public, en particulier dans certains États membres fortement endettés, sans toutefois augmenter les coûts du service de la dette. Le ratio d'endettement public global dans l'UE a culminé à environ

---

<sup>(6)</sup> Alors que les subventions au titre de la FRR continueront de soutenir l'économie chaque année, l'impulsion budgétaire annuelle donnée par la FRR mesure la différence en termes d'absorption des subventions au titre de la FRR d'une année sur l'autre.

92 % du PIB en 2021 et ne devrait diminuer que légèrement pour s'établir à 89 % du PIB en 2023. Cependant, les divergences entre les États membres demeurent importantes. Les ratios d'endettement public devraient rester supérieurs à 100 % du PIB dans six États membres en 2023, tandis qu'ils restent inférieurs à 60 % du PIB dans environ la moitié des États membres.

**Dans l'hypothèse de politiques inchangées, le ratio d'endettement public dans l'UE devrait globalement se stabiliser au cours des dix prochaines années, tout en continuant à progresser dans plusieurs États membres fortement endettés.** Divers facteurs influenceront la dynamique de la dette. D'une part, les risques associés à l'augmentation de la dette publique sont aggravés par d'autres défis, notamment les coûts prévus du vieillissement démographique et les passifs éventuels (sous la forme de garanties) contractés pendant la crise de la COVID-19. D'autre part, la dynamique de la dette en 2021 a généralement été meilleure que prévu. La faiblesse des coûts de financement et les perspectives de croissance favorables, en partie grâce à l'incidence positive attendue des investissements et des réformes sur la croissance potentielle à moyen terme, constituent des facteurs atténuants. L'ampleur de cette incidence dépend de l'évolution des écarts entre taux de croissance et taux d'intérêt, qui restent incertains.

**Un ajustement budgétaire pluriannuel, combiné à des investissements et à des réformes visant à soutenir le potentiel de croissance, est nécessaire pour freiner la dynamique de la dette.** Il importe de garantir la viabilité des finances publiques par une réduction progressive du niveau élevé de la dette publique. Certains États membres risquent de sortir de la crise avec des ratios de dépenses plus élevés et des ratios de recettes plus faibles (en pourcentage du PIB). L'absence de réduction de la dette à moyen terme dans les pays fortement endettés pèserait sur les perspectives de croissance et creuserait les divergences entre les pays. En exposant les comptes publics à une évolution défavorable sur les marchés financiers, elle pourrait nuire à la résilience globale des économies. La sensibilité de la dynamique de la dette à l'évolution des conditions de financement est pertinente pour déterminer le degré et le rythme d'ajustement nécessaires. Pour réussir, les stratégies de réduction de la dette devraient se concentrer sur l'assainissement budgétaire, la qualité et la composition des finances publiques et la promotion de la croissance. Un assainissement trop brutal compromettrait la reprise en cours et aurait des effets négatifs sur la croissance potentielle, l'attitude du marché et les coûts de financement, ce qui, en fin de compte, irait à l'encontre de la soutenabilité de la dette.

**Sur la base des prévisions d'hiver, la Commission est d'avis qu'il est souhaitable d'entreprendre un ajustement budgétaire progressif afin de réduire le niveau élevé de la dette publique à partir de 2023, alors qu'un assainissement trop brutal pourrait avoir une incidence négative sur la croissance et, partant, sur la soutenabilité de la dette.**

*Principe n° 3: encourager les investissements et promouvoir une croissance durable*

**Placer les économies européennes sur une trajectoire de croissance durable plus élevée et relever les défis de la double transition devraient figurer au premier rang des**

**priorités de tous les États membres**<sup>(7)</sup>. Selon les estimations de la Commission européenne et d'autres organisations, des investissements considérables sont nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques et numériques de l'UE. La réalisation des objectifs du pacte vert nécessite des investissements publics et privés supplémentaires de 520 milliards d'EUR par an entre 2021 et 2030. Les investissements nécessaires pour réaliser la transformation numérique dans l'UE sont estimés à environ 125 milliards d'EUR par an au cours de la prochaine décennie. La plupart de ces investissements devront être mobilisés par le secteur privé. Toutefois, le secteur public devra également jouer son rôle et fournir un financement complémentaire afin de soutenir les politiques, de réduire les risques liés aux projets innovants, d'orienter et d'attirer les investissements privés et de surmonter les défaillances du marché. La communication sur un modèle européen de croissance à l'épreuve du temps souligne l'importance d'une action coordonnée de tous les acteurs concernés, y compris l'UE, les États membres et le secteur privé, pour mobiliser tous les moyens d'action disponibles<sup>(8)</sup>. Il est essentiel d'assurer la cohérence entre les politiques d'investissement et de réforme dans les États membres et entre les objectifs nationaux et ceux de l'Union.

**La FRR et les fonds du CFP soutiendront les investissements publics et les réformes dans les années à venir.** La FRR – la pièce maîtresse de NextGenerationEU – fournit 338 milliards d'EUR de soutien non remboursable («subventions») et jusqu'à 386 milliards d'EUR de prêts (les deux montants sont en prix courants) jusqu'en 2026. Le financement au titre de la FRR contribuera à améliorer la résilience, à progresser sur la voie de nos objectifs environnementaux et numériques et à renforcer la cohésion, la productivité et la compétitivité. À ce jour, 22 États membres de l'UE ont obtenu le feu vert pour leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR) et des versements de préfinancement ont été faits aux 21 d'entre eux qui en ont fait la demande. Il est prévu que le paiement des subventions au titre de la FRR soit concentré en début de période, les deux tiers environ des subventions devant être décaissés d'ici à la fin de 2023<sup>(9)</sup>. Les dépenses financées par les subventions au titre de la FRR permettront de financer des projets d'investissement de qualité et de couvrir les coûts de réformes visant à améliorer la productivité sans creuser les déficits et la dette. La mise en œuvre rapide des PRR contribuera ainsi à une reprise soutenue et durable, favorisera une croissance potentielle plus élevée et soutiendra une amélioration progressive des positions budgétaires, y compris dans les États membres affichant les ratios d'endettement public les plus élevés. L'approbation de la nouvelle génération de fonds de la politique de cohésion de l'UE renforcera encore l'investissement, en favorisant la double transition et la résilience sur l'ensemble du territoire de l'Union.

---

<sup>(7)</sup> Les priorités actuelles de l'UE en matière de politique économique et de l'emploi s'articulent autour de quatre dimensions: la durabilité environnementale, la productivité, l'équité et la stabilité macroéconomique. Voir Commission européenne (2021), «Examen annuel 2022 de la croissance durable», COM(2021) 740 final, du 21 novembre 2021.

<sup>(8)</sup> Commission européenne (2022), «Un modèle européen de croissance à l'épreuve du temps: vers une économie verte, numérique et résiliente».

<sup>(9)</sup> À ce jour, les 22 PRR approuvés par le Conseil représentent 291 milliards d'EUR de financement non remboursable et 154 milliards d'EUR de prêts. Six États membres ont adopté un plan comprenant un prêt (Chypre, Grèce, Italie, Portugal, Roumanie et Slovaquie). Comme le prévoit l'article 18 du règlement (UE) 2021/241 établissant la FRR, le calcul de la contribution financière maximale pour le soutien non remboursable au titre de la FRR sera actualisé le 30 juin 2022 au plus tard. Voir Commission européenne (2022), «Rapport annuel sur la facilité pour la reprise et la résilience».

**Tous les États membres devraient protéger l'investissement d'une manière générale et, lorsque cela est justifié, développer les investissements financés au niveau national, en particulier en faveur de la transition écologique, numérique et résiliente.** L'accent devrait être mis sur la qualité des investissements, comme pour les investissements financés au moyen de la FRR. Les politiques budgétaires devraient être réorientées pour soutenir la double transition afin de parvenir à une croissance soutenue et durable. Le cas échéant, par exemple en réaction à la baisse des contributions au titre de la FRR, les États membres devraient accroître les investissements financés au niveau national, en particulier en faveur de la double transition. L'ajustement budgétaire opéré par les États membres fortement endettés ne devrait pas peser sur les investissements et devrait plutôt consister à limiter la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.

**Selon la Commission, il convient de favoriser et de protéger, au moyen de plans budgétaires à moyen terme, des investissements publics de qualité financés au niveau national, puisque promouvoir une économie résiliente et relever les défis de la double transition constituent des objectifs stratégiques communs essentiels pour 2023 et au-delà.**

*Principe n° 4: promouvoir des stratégies budgétaires compatibles avec une approche à moyen terme de l'ajustement budgétaire, en tenant compte de la FRR*

**L'ajustement budgétaire dans les États membres fortement endettés devrait être progressif, ne pas conduire à une orientation budgétaire trop restrictive, et être soutenu par des investissements et des réformes qui redynamisent le potentiel de croissance, en facilitant le respect de trajectoires baissières crédibles pour la dette.** Des efforts d'ajustement budgétaire progressifs et persistants devraient aller de pair avec l'amélioration de la composition des finances publiques afin de réduire la dette à moyen terme. Les plans à moyen terme doivent être cohérents avec l'analyse de la soutenabilité de la dette des États membres<sup>(10)</sup>. Ils devraient s'appuyer sur des références concrètes aux investissements et réformes planifiés, et tenir compte du calendrier prévu pour le versement des fonds de l'UE (y compris les subventions au titre de la FRR). Pour la période postérieure à 2023, ces plans à moyen terme devraient mettre l'accent sur la poursuite de l'assainissement budgétaire afin de parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme d'une manière progressive et durable et sans nuire à la croissance. Les plans devraient préciser en détail les mesures sous-jacentes ainsi que les réformes et les investissements qui les accompagnent.

**La trajectoire d'ajustement de la politique budgétaire devrait tenir compte des effets du soutien au titre de la FRR sur l'activité économique.** Les subventions au titre de la FRR continueront d'apporter un soutien budgétaire important à la croissance de la demande globale jusqu'au maximum du profil de paiement des plans de chaque État membre, qui sera ensuite réduit. Les plans budgétaires à moyen terme devraient en tenir compte.

---

<sup>(10)</sup> Code de conduite du pacte de stabilité et de croissance (2017), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

**L'assainissement ne doit pas être indûment retardé.** Lorsqu'un ajustement budgétaire est nécessaire, le report de celui-ci aux années ultérieures accroît les risques liés à sa mise en œuvre et entraîne souvent des difficultés pour atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme fixés dans les programmes de stabilité ou de convergence des États membres. En outre, le choix d'une telle stratégie budgétaire conduit également les pouvoirs publics à profiter des bonnes surprises en matière de croissance et des recettes budgétaires exceptionnelles pour augmenter les dépenses courantes ou réduire les impôts plutôt que pour accélérer la réduction de la dette. Cela signifie souvent que les réserves ne sont pas reconstituées alors que les conditions économiques le permettent.

**Selon la Commission, les programmes de stabilité ou de convergence devraient démontrer comment les plans budgétaires à moyen terme des États membres garantissent une orientation progressive à la baisse de la dette publique jusqu'à des niveaux prudents, ainsi qu'une croissance durable grâce à un assainissement progressif, à l'investissement et aux réformes.**

*Principe n° 5: différencier les stratégies budgétaires et tenir compte de la dimension «zone euro»*

**À partir de 2023, entreprendre un ajustement budgétaire progressif dans les États membres fortement endettés est nécessaire pour stabiliser puis réduire les ratios d'endettement.** Lorsque la situation économique le permet, il demeure important de reconstituer les réserves budgétaires et de reprendre une trajectoire de réduction des ratios dette publique/PIB en vue de renforcer la résilience face aux chocs futurs, de maintenir des conditions de financement favorables et d'assurer le bon fonctionnement de la zone euro compte tenu des effets d'entraînement potentiels. Sur la base des prévisions de l'hiver 2022 de la Commission, une amélioration progressive des positions budgétaires sous-jacentes semble appropriée pour les États membres fortement endettés à partir de 2023. À cette fin, les dépenses courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devraient augmenter plus lentement que la production potentielle à moyen terme (ce que le critère des dépenses permet de mesurer). Les États membres fortement endettés devraient continuer à promouvoir les investissements nécessaires à la double transition et procéder à l'ajustement budgétaire sur les dépenses courantes financées au niveau national. Cette stratégie devrait s'appuyer sur une mise en œuvre des PRR dans les délais. Toute recette exceptionnelle, y compris celles provenant des bonnes surprises de la croissance, devrait être utilisée pour réduire la dette.

**Les États membres faiblement à moyennement endettés devraient accorder la priorité aux investissements en faveur de la double transition.** Les États membres faiblement à moyennement endettés se caractérisent généralement par une situation budgétaire saine<sup>(11)</sup>. Il convient d'accorder la priorité à l'accroissement des investissements publics en faveur de la double transition, le cas échéant (par exemple, en réaction à la baisse des contributions au titre de la FRR) par des investissements financés au niveau national qui augmentent plus

---

<sup>(11)</sup> Selon les simulations de la Commission, même une trajectoire d'ajustement très modeste conduirait rapidement à des excédents budgétaires dans certains de ces États membres.

rapidement que la production potentielle à moyen terme. L'évolution des dépenses courantes devrait être compatible avec le maintien d'une orientation politique globalement neutre, sans qu'il soit donc procédé à un ajustement budgétaire en 2023, à moins que des signes de demande excessive n'imposent des politiques budgétaires souples pour maîtriser sa croissance ou, à l'inverse, qu'une détérioration des perspectives économiques ne nécessite des dépenses supplémentaires. Cela contribuera à préserver une orientation politique appropriée pour l'ensemble de la zone euro, étant donné que les effets d'entraînement d'une austérité budgétaire prématurée dans les États membres faiblement à moyennement endettés pourraient aboutir à une réduction intempestive de la demande globale dans la zone euro et rendre plus difficile la mise en œuvre d'un ajustement budgétaire par les États membres fortement endettés.

**Selon la Commission, les recommandations budgétaires devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des effets d'entraînement éventuels entre les pays. L'ajustement budgétaire national – si nécessaire – devrait être réalisé de façon à améliorer la composition des dépenses, en protégeant l'investissement de manière générale.**

#### *Conséquences pour la procédure concernant les déficits excessifs (PDE)*

**La Commission ne proposera pas l'ouverture de nouvelles 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 au printemps 2022 si certains États membres doivent être soumis à la PDE.

**La Commission réexaminera s'il est pertinent de proposer d'ouvrir des PDE à l'automne 2022.** Les États membres dont il est prévu qu'ils dépassent le seuil de déficit en 2023 et au-delà devraient présenter les mesures qu'ils envisagent de prendre pour ramener le déficit en deçà de la valeur de référence, de manière à ce qu'elles soient prises en compte dans le cadre de l'évaluation des facteurs pertinents, le cas échéant<sup>(12)</sup>. En ce qui concerne les États membres dont le taux d'endettement est supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB, la Commission considérera, 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 concentré en début de période 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. Cependant, le suivi de l'évolution de la dette et du déficit se poursuivra et la Commission réexaminera s'il est pertinent de proposer d'ouvrir des PDE à l'automne 2022.

#### **4. L'état d'avancement du réexamen de la gouvernance économique**

---

<sup>(12)</sup> Les facteurs pertinents appropriés sont précisés à l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97. En principe, une PDE fondée sur le déficit ne peut être évitée que si le déficit excessif est temporaire, exceptionnel et proche de la valeur de référence.

**En octobre 2021, la Commission a relancé le débat public sur le réexamen du cadre de gouvernance économique de l'UE, en invitant les autres institutions et toutes les principales parties prenantes à y participer.** Le débat est en cours et s'appuie à la fois sur le réexamen, par la Commission, de l'efficacité du cadre de surveillance économique, présenté en février 2020, et sur les enseignements tirés de la crise de la COVID-19. Le débat public sur le cadre budgétaire de l'UE est axé sur la difficulté de ramener progressivement et durablement l'endettement à des niveaux prudents, sans nuire à la croissance, sur la nécessité de maintenir l'investissement public à des niveaux élevés au cours des années à venir, y compris les investissements en faveur de la double transition et du renforcement de la résilience, sur l'importance de la bonne composition et de la qualité des finances publiques, sur la nécessité de mener une politique budgétaire contracyclique et de dégager une marge de manœuvre budgétaire à des fins de stabilisation, sur l'importance d'une coordination étroite des politiques, entre les différents instruments de politique et entre les niveaux européen et national, et sur la nécessité de simplifier le cadre de l'UE et de garantir l'application effective du cadre budgétaire de l'UE. Ce débat se déroule dans différents forums, tels que des réunions, des ateliers et une enquête en ligne. Ce débat ouvert à tous associe les citoyens et un large éventail de parties prenantes, en particulier les partenaires sociaux, le milieu universitaire, d'autres institutions et organes de l'UE, ainsi que les gouvernements et les parlements nationaux, entre autres. L'enquête en ligne s'est achevée le 31 décembre 2021. La Commission analyse actuellement les observations qu'elle a reçues et présentera un rapport de synthèse en mars 2022. Le dialogue avec les parties prenantes sur la manière de renforcer l'efficacité du cadre de gouvernance économique se poursuit afin de parvenir à un consensus sur son avenir.

**Le débat en cours offre également aux États membres l'occasion de réfléchir aux principaux objectifs du cadre de gouvernance, à son fonctionnement et aux nouveaux défis dont il convient de tenir compte.** Les discussions ont lieu principalement au sein du Comité économique et financier et du Comité de politique économique, mais aussi au niveau ministériel au sein du Conseil (ECOFIN) et entre les membres de la zone euro au sein de l'Eurogroupe pour ce qui concerne les aspects spécifiquement liés à la zone euro. Les discussions sont organisées autour d'un nombre limité de grands thèmes, qui correspondent aux problèmes recensés dans la communication d'octobre 2021 et aux principaux thèmes du débat public. Il s'agit notamment de la viabilité de la dette publique et de la réduction de la dette sans nuire à la croissance, de la protection de l'investissement public et du rôle du cadre budgétaire pour favoriser l'investissement public et les réformes à la lumière de la transition vers une économie de l'UE écologique, numérique et résiliente, de réflexions sur les enseignements tirés de la réponse apportée à la crise de la COVID-19 (y compris la FRR), des politiques budgétaires contracycliques et de la création de marges de manœuvre à des fins de stabilisation à court terme, ainsi que des moyens de simplifier les cadres budgétaires, de parvenir à une meilleure appropriation nationale et d'améliorer l'application des règles. Les conséquences potentielles à long terme de l'invasion de l'Ukraine sur la résilience et la sécurité ont également été évoquées. En outre, des discussions ont lieu entre les membres de la zone euro sur des aspects spécifiquement liés à la zone euro. Dans les prochains mois, de nouvelles discussions sont prévues avec les principales parties prenantes (par exemple, le

comité budgétaire européen) et avec des universitaires/experts. L'intention est actuellement de clôturer le débat en juillet, tant au niveau ministériel au sein du Conseil (ECOFIN) qu'entre les membres de la zone euro au sein de l'Eurogroupe.

**Sur la base du débat public en cours et des discussions avec les États membres, la Commission fournira des orientations sur d'éventuelles modifications du cadre de gouvernance économique en vue de dégager un large consensus sur la voie à suivre, à temps pour 2023.** Selon la Commission, l'état actuel d'avancement du débat met en lumière un certain nombre de questions clés, pour lesquelles des travaux supplémentaires et plus concrets pourraient permettre l'émergence d'un consensus pour le futur cadre budgétaire de l'UE.

- **Garantir la soutenabilité de la dette et promouvoir une croissance durable au moyen d'investissements et de réformes sont essentiels à la réussite du cadre budgétaire de l'UE.** Il est crucial d'assurer la viabilité budgétaire en réduisant de manière réaliste, progressive et durable les ratios d'endettement public élevés. Le cadre budgétaire de l'UE devrait encourager des stratégies efficaces de réduction de la dette à moyen terme, en mettant l'accent sur l'assainissement budgétaire, la qualité et la composition des finances publiques et la promotion de la croissance. Le cadre devrait correspondre aux défis d'aujourd'hui et de demain, et jouer notamment un rôle approprié pour contribuer à maintenir des niveaux d'investissement adéquats. Les niveaux élevés auxquels l'investissement public devra être maintenu au cours des prochaines années font qu'il sera d'autant plus important de favoriser la bonne composition et la qualité des finances publiques pour assurer une croissance durable et inclusive. Le cadre budgétaire de l'UE devrait jouer un rôle approprié pour encourager les investissements nationaux et les réformes nationales, en accordant une attention particulière à la cohérence entre les politiques d'investissement et de réforme dans les États membres et entre les objectifs nationaux et ceux de l'Union.
- **Accorder une attention accrue à la surveillance budgétaire à moyen terme dans l'UE semble être une voie prometteuse.** Les résultats budgétaires des États membres devraient continuer à faire l'objet d'un suivi annuel, en conservant les éléments positifs de la coordination budgétaire multilatérale. Cependant, sous réserve d'orientations claires au niveau de l'UE, une plus grande marge de manœuvre des États membres pour définir et mettre en œuvre leur plan d'ajustement budgétaire à moyen terme, en intégrant leurs programmes d'investissements et de réformes dans leur trajectoire budgétaire, pourrait renforcer l'appropriation et, partant, le respect des règles.
- **Il convient d'examiner plus en détail les enseignements à tirer de la conception, de la gouvernance et du fonctionnement de la FRR.** L'accent devrait être mis sur les leçons tirées en ce qui concerne l'amélioration de l'appropriation, de la confiance mutuelle, de l'application de la législation et de l'interaction entre les dimensions économique et budgétaire ainsi qu'entre les dimensions européenne et nationale. L'approche de la FRR en matière de coordination des politiques, basée sur les engagements, qui implique une forte appropriation nationale de la conception et des

résultats des politiques et repose sur des orientations ex ante à l'intention des États membres en ce qui concerne les priorités en matière d'investissement et de réforme, mérite d'être examinée. Le Semestre européen devrait rester le cadre de référence pour la conduite de la surveillance intégrée et la coordination des politiques économiques et de l'emploi dans l'UE.

- **La simplification, le renforcement de l'appropriation nationale et une meilleure application des règles sont des objectifs clés.** Le cadre actuel repose sur des variables non observables qui sont sensibles au changement et à la conjoncture. Il comprend également un ensemble complexe de dispositions interprétatives, y compris diverses clauses de flexibilité, qui rendent l'application du cadre complexe et nuisent à la transparence. Il est donc nécessaire d'adopter des règles budgétaires simplifiées qui utilisent une seule règle opérationnelle au niveau de l'UE, assortie d'indicateurs observables, tels que les dépenses globales nettes, pour en mesurer le respect. Il y a lieu également d'examiner si le fait de mettre clairement l'accent sur les «erreurs manifestes de politique» – comme le prévoit le traité – pourrait contribuer à une mise en œuvre plus efficace du cadre. Ces objectifs sont étroitement liés. En particulier, un cadre simplifié améliorerait la lisibilité de la surveillance budgétaire de l'UE et contribuerait ainsi à une communication plus claire, à une appropriation accrue, à un meilleur respect des règles et à un contrôle renforcé de leur application. En outre, si une plus grande marge de manœuvre devait être accordée aux États membres pour la conception des trajectoires budgétaires, il conviendrait de trouver un équilibre en prévoyant que la Commission et le Conseil assurent plus rigoureusement l'application du cadre en cas de non-respect.

## **5. Prochaines étapes**

**La présente communication expose des orientations préliminaires en matière de politique budgétaire pour 2023, qui seront mises à jour si nécessaire, au plus tard dans le cadre du paquet de printemps du Semestre européen en mai 2022.** Les futures orientations continueront à tenir compte de la situation économique mondiale, de la situation spécifique de chaque État membre et du débat sur le cadre de gouvernance économique. L'évolution des perspectives économiques fera l'objet d'un suivi attentif et sera dûment prise en considération. Les États membres sont invités à tenir compte des présentes orientations dans leurs programmes de stabilité ou de convergence.

## Appendice

Liste des tableaux supplémentaires à fournir dans les programmes de stabilité ou de convergence des États membres. Les données obligatoires sont indiquées en caractères gras.

Tableau de l'incidence de la FRR sur les projections du programme – PRÊTS

| Flux de trésorerie provenant des prêts au titre de la FRR prévus dans le programme (en % du PIB) |      |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
|  | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| <b>Décassements par l'UE de prêts au titre de la FRR</b>   |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Remboursements à l'UE de prêts au titre de la FRR</b>   |      |      |      |      |      |      |      |
| Dépenses financées par les prêts au titre de la FRR (en % du PIB)                                |      |      |      |      |      |      |      |
|  | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Rémunération des salariés D.1  |      |      |      |      |      |      |      |
| Consommation intermédiaire P.2   |      |      |      |      |      |      |      |
| Paievements sociaux D.62 + D.632   |      |      |      |      |      |      |      |
| Dépenses d'intérêts D.41   |      |      |      |      |      |      |      |
| Subventions à payer D.3  |      |      |      |      |      |      |      |
| Transferts courants D.7  |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>TOTAL DES DÉPENSES COURANTES</b>  |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Formation brute de capital fixe P.51g</b>   |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Transferts en capital D.9</b>   |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>TOTAL DES DÉPENSES EN CAPITAL</b>   |      |      |      |      |      |      |      |
| Autres coûts financés par les prêts au titre de la FRR (en % du PIB) <sup>1</sup>                |      |      |      |      |      |      |      |
|  | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| <b>Réduction des recettes fiscales</b>   |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Autres coûts ayant une incidence sur les recettes</b>   |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Opérations financières</b>  |      |      |      |      |      |      |      |

Tableau de l'incidence de la FRR sur les projections du programme – SUBVENTIONS

| Recettes provenant des subventions au titre de la FRR (en % du PIB)                       |      |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
|   | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| <b>Subventions au titre de la FRR telles qu'incluses dans les projections de recettes</b> |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Décassements par l'UE de subventions au titre de la FRR</b>                            |      |      |      |      |      |      |      |
| Dépenses financées par les subventions au titre de la FRR (en % du PIB)                   |      |      |      |      |      |      |      |
|   | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Rémunération des salariés D.1   |      |      |      |      |      |      |      |
| Consommation intermédiaire P.2  |      |      |      |      |      |      |      |
| Paievements sociaux D.62 + D.632  |      |      |      |      |      |      |      |
| Dépenses d'intérêts D.41  |      |      |      |      |      |      |      |
| Subventions à payer D.3   |      |      |      |      |      |      |      |
| Transferts courants D.7   |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>TOTAL DES DÉPENSES COURANTES</b>   |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Formation brute de capital fixe P.51g</b>  |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Transferts en capital D.9</b>  |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>TOTAL DES DÉPENSES EN CAPITAL</b>  |      |      |      |      |      |      |      |
| Autres coûts financés par les subventions au titre de la FRR (en % du PIB) <sup>1</sup>   |      |      |      |      |      |      |      |
|   | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| <b>Réduction des recettes fiscales</b>  |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Autres coûts ayant une incidence sur les recettes</b>                                  |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Opérations financières</b>   |      |      |      |      |      |      |      |

Tableau sur l'encours des garanties adoptées/annoncées selon le programme

|                           | Mesures    | Date d'adoption | Montant maximal des passifs éventuels (en % du PIB) | Taux d'utilisation estimé (en % du PIB) |
|---------------------------|------------|-----------------|---|---|
| En réaction à la COVID-19 |            |                 |   |   |
|                           |            |                 |   |   |
|                           | Sous-total |                 |   |   |
| Autres                    |            |                 |   |   |
|                           |            |                 |   |   |
|                           |            |                 |   |   |

|  |            |  |  |  |
|--|------------|--|--|--|
|  | Sous-total |  |  |  |
|  | Total      |  |  |  |

Remarque: ce tableau remplace le tableau 7 du code de conduite du PSC.