



Bruxelles, le 22.11.2022
COM(2022) 900 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE**

sur les projets de plans budgétaires pour 2023: évaluation globale

Résumé

La présente communication résume l'évaluation par la Commission des projets de plans budgétaires pour 2023 communiqués par les États membres de la zone euro et par la Croatie, et de la situation budgétaire globale de la zone euro, notamment de son orientation budgétaire agrégée, conformément au règlement (UE) n° 473/2013.

Dans son évaluation, la Commission tient compte du choc macroéconomique lié à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ainsi que de ses répercussions à long terme sur les besoins de l'UE en matière de sécurité énergétique, et de la poursuite de l'application de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023. Cette évaluation se fonde sur les recommandations de politique budgétaire adoptées par le Conseil le 12 juillet 2022. Ces recommandations peuvent être résumées comme suit. Pour 2023, les États membres fortement endettés devraient veiller à mener une politique budgétaire prudente, en particulier en limitant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à celui de la croissance de la production potentielle à moyen terme. Les États membres faiblement à moyennement endettés devaient quant à eux veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation budgétaire globalement neutre. Dans les deux cas, l'évaluation de la conformité aux orientations budgétaires devrait tenir compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie et en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. Tous les États membres ont été invités à se tenir prêts à adapter leurs dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il leur a en outre été recommandé d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et à d'autres fonds de l'Union.

Les projets de plans budgétaires pour 2023, ainsi que l'évaluation de l'orientation budgétaire pour la zone euro, peuvent être résumés comme suit:

1. Selon les prévisions de l'automne 2022 de la Commission, la croissance économique devrait atteindre un niveau très modeste, mais positif, de 0,3 % dans la zone euro en 2023, dans un contexte d'inflation élevée et de normalisation des politiques budgétaires et monétaires. Les projets de plans budgétaires ont tendance à présenter des scénarios macroéconomiques plus favorables.
2. En 2022, les déficits publics ont continué de diminuer sensiblement par rapport aux pics atteints en 2020 (7 % du PIB dans la zone euro), en raison de la forte reprise économique et de la suppression progressive des mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19. Les déficits pour 2022 devraient néanmoins être supérieurs aux niveaux de 2019, avant la pandémie, dans tous les États membres de la zone euro (3,5 % du PIB pour la zone euro). Cela résulte des mesures temporaires résiduelles liées à la pandémie, des mesures de relance, d'autres mesures expansionnistes non temporaires, ainsi que de nouvelles mesures adoptées pour atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie. Le coût budgétaire net de ces dernières est estimé à 1,3 % du PIB. Moins de 30 % seulement de ces mesures sont ciblées. Environ deux tiers des mesures énergétiques sont des mesures sur les prix, ce qui peut affaiblir les incitations à réduire la consommation d'énergie et à accroître l'efficacité énergétique. Le déficit pour 2022 devrait rester supérieur à 3 % du PIB dans dix États membres de la zone euro.
3. Pour 2023, tandis que les projets de plans budgétaires prévoient une nouvelle réduction du déficit dans la zone euro, à 3,2 % du PIB, les prévisions de la Commission tablent sur une augmentation à 3,7 %. Cette différence est notamment liée à une question de calendrier, certains plans ayant été élaborés bien avant les prévisions de la Commission.

4. Le coût budgétaire net des mesures énergétiques pour 2023 est actuellement estimé à 0,9 % du PIB dans la zone euro. Cette projection est largement déterminée par les importants trains de mesures portant sur une année complète qui ont été annoncés par quelques grands États membres. Dans le même temps, certains États membres n'ont pas encore annoncé de mesures dans le domaine de l'énergie pour 2023, ou leurs mesures ont été annoncées comme se terminant début 2023. Si les mesures énergétiques déjà annoncées devaient être maintenues pour toute l'année, leur coût net pourrait augmenter d'environ 1 % du PIB.
5. Le ratio de la dette au PIB devrait continuer à diminuer dans la zone euro pour s'établir à 92 % en 2023 (contre 99 % en 2020), tant selon les projets de plans budgétaires que selon les prévisions de la Commission. À court terme, la forte croissance nominale résultant de l'inflation élevée soutient la baisse du taux d'endettement. Le différentiel taux d'intérêt-taux de croissance devient plus favorable, particulièrement dans les États membres fortement endettés, étant donné que des taux d'intérêt plus hauts n'entraînent que progressivement des dépenses d'intérêts plus élevées, en raison des longues échéances de la dette publique. Six États membres dont la monnaie est l'euro devraient avoir un ratio d'endettement supérieur à 100 % du PIB en 2023 (Belgique, Grèce, Espagne, France, Italie et Portugal), ce taux ne devant encore augmenter que dans le cas de la Belgique.
6. L'orientation budgétaire de la zone euro devrait rester nettement expansionniste en 2022, d'environ 2¼ % du PIB, après une politique expansionniste en 2020 (¼ % du PIB) et en 2021 (1¼ % du PIB). La mesure de l'orientation budgétaire se fonde sur la variation des dépenses primaires nettes par rapport à la croissance potentielle à moyen terme. Elle inclut toutes les mesures liées à l'énergie qui ont été annoncées par les États membres de la zone euro, mais exclut les mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19. La plus grande partie de cette orientation expansionniste (près de 2 points de pourcentage du PIB) est due à l'augmentation des dépenses courantes primaires nettes, dont les deux tiers correspondent aux mesures susmentionnées destinées à atténuer les conséquences des prix élevés de l'énergie.
7. Un soutien supplémentaire à la reprise et aux transitions écologique et numérique est attendu en 2022, sous la forme d'investissements et de dépenses financés au niveau national par les subventions de la FRR et d'autres fonds de l'UE (environ ¼ de point de pourcentage du PIB).
8. Pour 2023, l'orientation budgétaire de la zone euro devrait être globalement neutre, après une expansion budgétaire cumulée de 3¾ % du PIB sur la période 2020-2022. Les dépenses courantes primaires nettes apporteraient une contribution légèrement restrictive à l'orientation budgétaire de la zone euro en 2023, en raison de la diminution estimée de l'incidence nette des mesures liées à l'énergie par rapport à 2022.
9. Les investissements et les dépenses financés au niveau national par les subventions de la FRR et d'autres fonds de l'UE devraient encore alimenter la croissance dans la zone euro en 2023 (de ¼ de point de pourcentage du PIB), en contribuant aux transitions écologique et numérique et à la sécurité énergétique.
10. L'orientation budgétaire de la zone euro prévue pour 2023, ainsi que l'évolution sous-jacente des dépenses courantes primaires nettes et de l'investissement, sont globalement conformes aux recommandations du Conseil du 12 juillet 2022 et à la déclaration de l'Eurogroupe du 3 octobre 2022 sur la réponse apportée en matière de politique budgétaire aux prix élevés de l'énergie et aux pressions inflationnistes. Cette dernière déclaration appelait à s'abstenir de politiques qui contribueraient aux tensions inflationnistes. Toutefois, compte tenu de l'incertitude concernant l'évolution des prix de l'énergie et de l'absence d'informations sur l'éventuelle prolongation des mesures énergétiques en 2023 pour la plupart des États membres, il existe un risque que l'orientation budgétaire finisse par devenir plus expansionniste que prévu actuellement.

Les avis de la Commission sur les projets de plans budgétaires 2023 portent avant tout sur le respect des recommandations du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission ne publie pas d'avis sur le projet de plan budgétaire à politiques inchangées de l'Italie pour 2023 qui a été présenté par le gouvernement sortant le 10 octobre. Au lieu de cela, la Commission publiera en temps utile un avis sur le projet de plan budgétaire actualisé pour 2023 que le nouveau gouvernement devrait présenter prochainement. Voici un résumé des avis de la Commission, qui se fondent sur les prévisions de l'automne 2022 de la Commission:

États membres fortement endettés (Belgique, Espagne, France, Grèce et Portugal)

- Pour l'Espagne, la France et la Grèce, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national devrait être inférieure à la croissance de la production potentielle à moyen terme, compte tenu du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie ainsi que du coût de l'aide aux personnes fuyant l'Ukraine, comme l'a recommandé le Conseil. Tel n'est pas le cas de la Belgique, où la croissance des dépenses courantes financées au niveau national dépasse la croissance potentielle, compte tenu du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie ainsi qu'en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. Pour le Portugal, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national devrait être proche de la croissance de la production potentielle à moyen terme, dans l'hypothèse de la réduction prévue des mesures prises en réponse aux prix élevés de l'énergie, y compris du soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises vulnérables.
- Tous les États membres prévoient de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, y compris en faisant usage de la FRR et d'autres fonds de l'UE, conformément aux recommandations du Conseil. L'investissement public total en pourcentage du PIB devrait augmenter ou rester stable en 2023 par rapport à 2022 dans tous les États membres, à l'exception de la France et de la Grèce. La Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce et le Portugal prévoient de préserver les investissements financés au niveau national, qui devraient augmenter ou rester stables entre 2022 et 2023. La contribution des dépenses financées par des subventions au titre de la FRR et par les fonds de l'UE à l'orientation budgétaire globale est expansionniste ou neutre dans tous les États membres, à l'exception de la France et de la Grèce.
- Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que les projets de plans budgétaires de l'Espagne, de la France et de la Grèce sont conformes aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022, tandis que le projet de plan budgétaire de la Belgique est partiellement conforme à la recommandation et que celui du Portugal risque de n'être que partiellement conforme à la recommandation.

États membres faiblement à moyennement endettés (Allemagne, Autriche, Chypre, Croatie, Estonie, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Slovaquie et Slovénie)

- L'orientation générale de la politique budgétaire en 2023 varie d'un État membre à l'autre:
 - restrictive (entre + 0,5 % et + 2,3 % du PIB — par convention, un signe négatif indique une orientation expansionniste): Chypre, Irlande, Lettonie et Malte
 - globalement neutre (entre -0,1 % et -0,2 % du PIB): Autriche, Croatie et Finlande
 - expansionniste (entre -0,4 % et -2,6 % du PIB): Allemagne, Estonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie et Slovénie

- La contribution de leurs dépenses courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) à l'orientation budgétaire globale en 2023 varie également d'un État membre à l'autre:
 - restrictive (entre + 0,4 et + 1,7 point de pourcentage): Chypre, Croatie, Irlande, Lettonie et Malte
 - globalement neutre (environ zéro point de pourcentage): Finlande et Pays-Bas
 - expansionniste (entre -0,3 et -1,7 point de pourcentage): Allemagne, Autriche, Estonie, Lituanie, Luxembourg, Slovaquie et Slovénie. Dans tous les cas, cela ne résulte pas d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie ou en faveur des personnes fuyant l'Ukraine.
- Tous les États membres prévoient de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, y compris en faisant usage de la FRR et d'autres fonds de l'UE, conformément aux recommandations du Conseil. L'investissement public total en pourcentage du PIB devrait augmenter ou rester stable en 2023 par rapport à 2022 dans tous les États membres faiblement à moyennement endettés. Tous les États membres prévoient de préserver les investissements financés au niveau national, à l'exception de Chypre, de la Lettonie et de Malte, où ils devraient diminuer entre 2022 et 2023. La contribution des dépenses financées par des subventions au titre de la FRR et les fonds de l'UE à l'orientation budgétaire globale est expansionniste ou neutre dans tous les États membres, à l'exception de l'Allemagne.
- Globalement, la Commission est d'avis que les projets de plans budgétaires de Chypre, de la Croatie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie et de Malte sont conformes aux orientations budgétaires contenues dans les recommandations du Conseil du 12 juillet 2022. Les projets de plans budgétaires de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Estonie, de la Lituanie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Slovaquie et de la Slovénie sont partiellement conformes à la recommandation.

Alors que les États membres ont rapidement déployé des mesures dans le domaine de l'énergie dans le cadre de la réponse d'urgence à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse au niveau élevé des prix de l'énergie contribueraient à renforcer la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à augmenter le déficit public et la dette publique prévus pour 2023. Par conséquent, il importe que les États membres axent davantage ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et prévoient qu'elles soient supprimées à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie diminuent.

I. Introduction

La coordination des politiques budgétaires nationales est un élément important du cadre de gouvernance économique de l'Union économique et monétaire¹. Pour rendre possible cette coordination, les États membres de la zone euro soumettent au plus tard à la mi-octobre leur projet de plan budgétaire pour l'année suivante à la Commission et à l'Eurogroupe. Ces plans résument les projets de budget que les gouvernements ont l'intention de soumettre aux parlements nationaux. La Commission rend pour chaque plan un avis indiquant si celui-ci est conforme aux obligations qui incombent à l'État membre en vertu du pacte de stabilité et de croissance. Les avis de la Commission apportent aux gouvernements nationaux des conseils sur les politiques à adopter et informent les parlements nationaux en vue de favoriser l'adoption de budgets conformes aux règles budgétaires de l'UE. La Croatie deviendra membre de la zone euro le 1^{er} janvier 2023 et a décidé, sur une base volontaire, de présenter son projet de plan budgétaire pour 2023. Le plan de la Croatie est donc inclus dans la présente communication et la Commission a rendu un avis à son sujet. Les gouvernements sortants de l'Italie et de la Lettonie ont présenté des projets de plans budgétaires fondés sur un scénario de politiques inchangées; par conséquent, les chiffres budgétaires de ces pays pour 2023 présentés dans la présente communication ne constituent pas des objectifs stratégiques. La Commission fournit également une évaluation globale de la situation budgétaire de l'ensemble de la zone euro et de ses perspectives.

L'évaluation de la Commission s'appuie sur les recommandations budgétaires adoptées par le Conseil le 12 juillet 2022. 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, ont justifié que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, qui a été activée par la Commission et le Conseil en mars 2020, soit prolongée jusqu'à la fin de 2023². Dans ce contexte, les recommandations budgétaires du Conseil ont été formulées en termes qualitatifs sur la base d'éléments quantitatifs, en opérant quelques distinctions importantes entre les États membres en fonction du niveau de leur dette publique.

Pour 2023, les recommandations du Conseil portent principalement sur le sens dans lequel orienter globalement la politique budgétaire, et sur sa composition, y compris les dépenses financées par la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et d'autres fonds de l'UE. Les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 sont exclues de l'orientation budgétaire. Le Conseil a recommandé aux États membres fortement endettés (Belgique, Grèce, Espagne, France, Italie et Portugal) de veiller à mener une politique budgétaire prudente, notamment en limitant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à celui de la croissance de la production potentielle à moyen

¹ Comme le prévoit le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

² Dans sa communication au Conseil relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance [communication du 20.3.2020, COM (2020) 123 final], la Commission a exposé sa position selon laquelle, compte tenu de la grave récession économique attendue en raison de la pandémie de COVID-19, les conditions permettant l'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. Le 23 mai 2022, la Commission a prorogé l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'à la fin de 2023.

terme. Les États membres faiblement à moyennement endettés devaient quant à eux veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation budgétaire globalement neutre. Dans les deux cas, les recommandations appelaient à tenir compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie et en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. Tous les États membres devaient se tenir prêts à adapter leurs dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il a en outre été recommandé à tous les États membres d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en recourant à la FRR et à d'autres fonds de l'Union.

Pour la période postérieure à 2023, il a été recommandé à tous les États membres de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes. Il a également été recommandé aux États membres fortement endettés de réduire progressivement leur dette de manière crédible et de garantir la viabilité des finances publiques à moyen terme grâce à un assainissement progressif, à l'investissement et aux réformes.

L'objectif de la présente communication est double. Premièrement, elle dresse un tableau d'ensemble de la politique budgétaire au niveau de la zone euro, en s'appuyant sur une évaluation transnationale des projets de plans budgétaires pour 2023. Deuxièmement, elle donne un aperçu du projet de plan budgétaire de chaque pays et explique l'approche adoptée par la Commission pour les évaluer, en accordant une importance particulière aux mesures budgétaires destinées à atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie que les gouvernements ont prises ou annoncées de manière crédible, et à la qualité des mesures énergétiques.

Tableau 1: Synthèse de l'évaluation de la cohérence des projets de plans budgétaires 2023 par rapport aux recommandations du Conseil

	Orientat ion budgétai re globale	Contribution des dépendes primaires courantes financées au niveau national à l'orientation budgétaire En tenant compte du coût des mesures ciblées liées à l'énergie et aux réfugiés: pas de changement des conclusions	Croissance des dépendes primaires courantes financées au niveau national inférieure à la croissance de la production potentielle à moyen terme. En tenant compte du coût des mesures ciblées liées à l'énergie et aux réfugiés: pas de changement des conclusions	Investissem ents publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique	Évaluation globale	Préservation des investissem ents financés au niveau national	Contributio n des dépendes financées par des subventions de la FRR et des fonds de l'UE
États membres faiblement à moyennement endettés							
Autriche	✓	✗	*	✓	✗	✓	✓
Croatie	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓
Chypre	✓	✓	*	✓	✓	✗	✓
Estonie	✗	✗	*	✓	✗	✓	✓
Finlande	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓
Allemagne	✗	✗	*	✓	✗	✓	✗
Irlande	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓
Lettonie	✓	✓	*	✓	✓	✗	✓
Lituanie	✗	✗	*	✓	✗	✓	✓
Luxembourg	✗	✗	*	✓	✗	✓	✓
Malte	✓	✓	*	✓	✓	✗	✓
Pays-Bas	✗	✓	*	✓	✗	✓	✓
Slovénie	✗	✗	*	✓	✗	✓	✓
Slovaquie	✗	✗	*	✓	✗	✓	✓
États membres fortement endettés							
Belgique	*	*	✗	✓	✗	✓	✓
France	*	*	✓	✓	✓	✓	✗
Grèce	*	*	✓	✓	✓	✓	✗
Portugal	*	*	✗ ¹	✓	✗	✓	✓
Espagne	*	*	✓	✓	✓	✓	✓

* Seuls les éléments pertinents pour l'évaluation de la cohérence des projets de plans budgétaires des États membres par rapport aux recommandations du Conseil ont été inclus dans ce tableau. Pour les États membres faiblement ou moyennement endettés, la recommandation ne porte pas sur un niveau de croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national inférieure à celui de la croissance de la production potentielle à moyen terme, tandis que pour les États membres fortement endettés, la recommandation ne fait pas référence à l'orientation budgétaire globale ni à la contribution des dépenses primaires courantes financées au niveau national à l'orientation budgétaire.

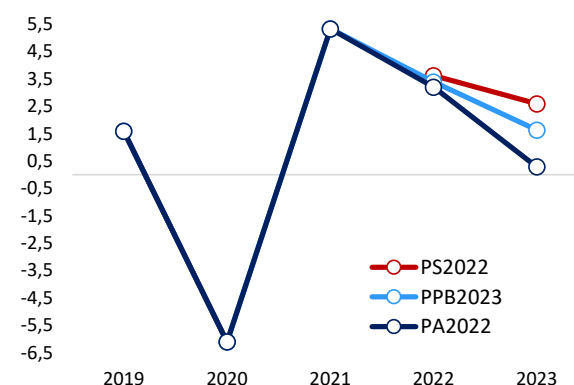
¹ Pour le Portugal, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national devrait être proche de la croissance de la production potentielle à moyen terme, dans l'hypothèse de la réduction prévue des mesures prises en réponse aux prix élevés de l'énergie, y compris du soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises vulnérables.

II. Principales constatations pour la zone euro

Perspectives économiques

L'économie de la zone euro a poursuivi sa forte reprise en 2022 après la pandémie, mais l'activité économique devrait fortement ralentir en 2023, dans un contexte d'inflation élevée. En termes trimestriels, le PIB réel de la zone euro a retrouvé son niveau d'avant la pandémie (dernier trimestre 2019) dès le troisième trimestre 2021, grâce à l'amélioration de la situation sanitaire et à un soutien efficace des politiques nationales et de l'UE. L'activité économique est restée robuste jusqu'au troisième trimestre 2022, malgré des difficultés importantes. Les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, avec la réduction de l'approvisionnement en gaz naturel de l'Europe par la Russie, ont aggravé les goulets d'étranglement et les perturbations préexistants dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. La flambée des prix de l'énergie a amené la hausse de l'IPCH dans la zone euro à des niveaux exceptionnellement élevés (10,6 % en octobre 2022) et a accentué les écarts d'inflation entre les États membres en raison de la diversité des bouquets énergétiques nationaux et de l'incohésion des mesures de politique budgétaire. Malgré une inflation élevée, la consommation privée a continué de se redresser au cours des trois premiers trimestres de 2022, grâce à la réouverture de tous les services de contact, à la libération de la demande qui avait été contenue, en lien avec l'épargne historiquement élevée accumulée en 2020 et 2021, et au soutien apporté par les gouvernements pour atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie. Néanmoins, le choc des prix de l'énergie a une incidence significative sur les termes de l'échange dans l'économie de la zone euro et, à son tour, sur le revenu réel disponible des ménages et sur les bénéfices réels des entreprises. Cette évolution devrait se traduire par une baisse de la consommation et de l'investissement privés au cours des prochains trimestres. Les investissements avaient déjà commencé à ralentir en raison d'une grande incertitude et de conditions de financement moins favorables, tandis que la reprise du tourisme étranger a soutenu les exportations. Les indicateurs disponibles font état d'une perte continue de dynamisme, et les prévisions de l'automne 2022 de la Commission dessinent les contours d'une récession technique, avec deux lectures négatives du PIB réel au dernier trimestre 2022 et au premier trimestre 2023. Pour l'ensemble de l'année 2022, l'économie de la zone euro devrait connaître une croissance de 3,2 %, après le rebond de 5,3 % enregistré en 2021. En conséquence, le niveau annuel du PIB en 2022 réel devrait être supérieur de plus de 2 pp au niveau d'avant la pandémie de 2019.

Graphique 2.1 Zone euro: croissance du PIB réel, 2019-2023 (%)



Remarque: La France n'a pas présenté de programme de stabilité en 2022, de sorte qu'elle n'est pas incluse dans les chiffres agrégés PS 2022 de la zone euro.

Source: Projets de plans budgétaires 2023 (PPB 2023), prévisions de l'automne 2022 de la Commission européenne (PA 2022) et programmes de stabilité 2022 (PS 2022).

Les projections macroéconomiques qui sous-tendent les projets de plans budgétaires et les prévisions de l'automne 2022 de la Commission sont proches pour 2022, mais diffèrent sensiblement pour 2023. Les projections relatives à la croissance du PIB réel de la zone euro de 3,4 % en 2022 dans les projets de plans budgétaires ne sont que légèrement plus favorables que dans les prévisions de l'automne 2022 de la Commission (graphique 2.1 et tableau IV.1 de l'annexe). Pour 2023, alors que les prévisions de la Commission tablent sur une stagnation générale de l'économie de la zone euro, avec une croissance de seulement 0,3 %, les projets de plans budgétaires prévoient toujours une croissance soutenue de l'activité économique, bien qu'à un rythme nettement inférieur (1,6 %) à celui de 2022. Les programmes de stabilité de 2022 étaient encore plus optimistes, avec une croissance économique estimée à 2,6 % en 2023.

Les risques pesant sur la croissance économique en 2023 sont orientés à la baisse, en raison des fortes pressions inflationnistes, des contraintes d'approvisionnement énergétique et du durcissement des conditions de financement. Les tensions géopolitiques, et en particulier la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, impliquent une grande incertitude pour l'économie de la zone euro. L'approvisionnement en gaz devrait être suffisant pour l'hiver à venir, mais la sécurité énergétique à plus long terme et l'accélération de la transition écologique nécessiteront des investissements supplémentaires. L'inflation pourrait devenir plus enracinée et peser sur la reprise, tandis que l'augmentation des coûts d'emprunt pourrait amplifier les vulnérabilités financières préexistantes dans le secteur des entreprises, ce qui pourrait avoir une incidence sur la croissance. En outre, une éventuelle incohérence entre les objectifs de politique budgétaire et monétaire pourrait avoir des conséquences négatives. Enfin, les risques découlant de l'économie mondiale restent importants.

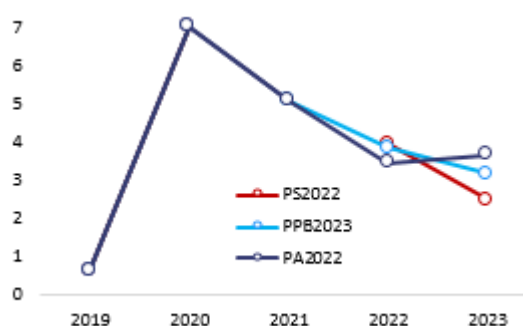
Perspectives budgétaires

Les projets de plans budgétaires prévoient une poursuite de la baisse du déficit de la zone euro en 2023, tandis que les prévisions de la Commission tablent sur une légère augmentation (graphique 2.2 et tableau IV.2 de l'annexe). Après avoir reculé de 7 % du PIB

en 2020 à 5,1 % en 2021, le déficit de la zone euro devrait à nouveau diminuer en 2022, tant selon les projets de plans budgétaires que selon les prévisions de la Commission (à, respectivement, 3,9 % et 3,5 % du PIB). Le déficit de 2022 resterait toutefois nettement supérieur au niveau d'avant la pandémie de 2019 dans la zone euro (0,6 % du PIB), notamment en raison des dépenses courantes supplémentaires non temporaires adoptées après la pandémie. Pour 2023, les projets de plans budgétaires prévoient une nouvelle réduction du déficit de 0,7 pp du PIB dans la zone euro, à 3,2 %.

Toutefois, cette projection de déficit est plus favorable que les prévisions de la Commission, qui annoncent plutôt une augmentation du déficit de 0,2 pp du PIB l'année prochaine, pour atteindre 3,7 %. Cette légère augmentation est due aux stabilisateurs budgétaires automatiques face au ralentissement économique attendu, à la hausse des dépenses d'intérêts et aux pertes de recettes dues à une composition de la croissance moins riche en recettes fiscales³. Ces facteurs d'accroissement du déficit devraient plus que compenser la baisse des coûts budgétaires nets des mesures liées à l'énergie, à condition que la suppression d'une partie des mesures liées à l'énergie au cours de l'année 2023 soit confirmée (de 1,3 % du PIB en 2022 à 0,9 % en 2023), et moyennant la suppression complète des mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19 (estimées à 0,9 % du PIB en 2022 — tableau IV.4 de l'annexe). La majorité des États membres de la zone euro prévoient un déficit plus faible en 2023 qu'en 2022. Des baisses supérieures à 1 point de pourcentage du PIB sont prévues en Grèce (de 2,1 pp, à 2,1 %), en Allemagne (de 1,6 pp, à 2 %) et en Espagne (de 1,1 pp, à 3,9 %). Les projections plus élevées figurant dans les prévisions de la Commission reflètent également un problème de calendrier, certains projets de plans budgétaires ayant été élaborés bien avant les prévisions de l'automne 2022 de la Commission. Dix États membres de la zone euro s'attendent à un déficit supérieur à 3 % du PIB en 2023, dont quatre États membres fortement endettés (Belgique, Espagne, France et Italie).

Graphique 2.2 Zone euro: déficit nominal, 2019-2023 (en % du PIB)



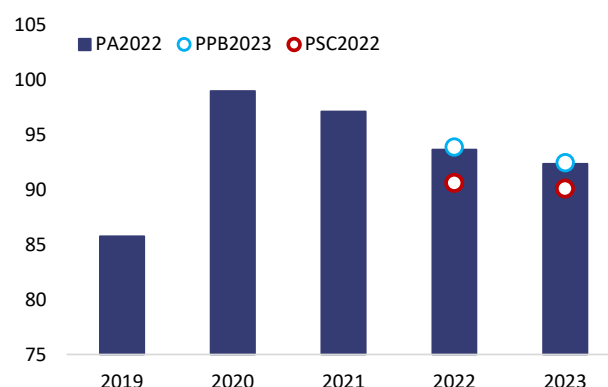
Remarque: Les chiffres agrégés du PS 2022 de la zone euro ne comprennent pas de données pour la France, étant donné que la France n'a pas présenté de programme de stabilité en 2022.

Source: Projets de plans budgétaires 2023 (PPB 2023), prévisions de l'automne 2022 de la Commission européenne (PA 2022) et programmes de stabilité 2022 (PS 2022).

³ Les recettes exceptionnelles (déficits de recettes) sont estimé(e)s au moyen de l'augmentation (diminution) du ratio des recettes au PIB, qui ne s'explique pas par des mesures discrétionnaires ou des transferts du budget de l'UE. Pour la zone euro, les prévisions de l'automne 2022 de la Commission tablent sur des recettes exceptionnelles de ¾% du PIB en 2021 et de ½% en 2022. Des pertes de recettes d'environ ¾% du PIB sont prévues pour 2023.

Les projets de plans budgétaires et les prévisions de la Commission anticipent tous deux une baisse du ratio de la dette au PIB en 2022 et 2023 (graphique 2.3 et tableau IV.3 de l'annexe). Selon les projets de plans budgétaires, le ratio d'endettement⁴ devrait atteindre 94 % du PIB en 2022 (contre 97 % en 2021) et diminuer à nouveau en 2023 pour s'établir à environ 92 %⁵. Cette projection correspond essentiellement aux prévisions de l'automne 2022 de la Commission. Le déficit primaire continuera de peser sur la dynamique de la dette dans la zone euro en 2023 (graphique 2.4).

Graphique 2.3 Zone euro: dette publique, 2019-2023 (en % du PIB)



Remarque: La France n'a pas présenté de programme de stabilité en 2022, de sorte qu'elle n'est pas incluse dans les chiffres agrégés PS 2022 de la zone euro.

Source: Projets de plans budgétaires 2023 (PPB 2023), prévisions de l'automne 2022 de la Commission européenne (PA 2022) et programmes de stabilité 2022 (PS 2022).

En raison de l'inflation élevée, le différentiel taux d'intérêt-taux de croissance devrait rester favorable en 2023, contribuant ainsi à réduire la dette. La forte inflation inattendue (mesurée à l'aide du déflateur du PIB) augmente le dénominateur du ratio de la dette au PIB, tandis que des taux d'intérêt plus élevés n'affectent le numérateur que de manière progressive par le biais de la hausse des dépenses d'intérêts, en raison de la durée relativement longue des dettes publiques dans la zone euro.⁶ Cet effet «boule de neige»⁷ de réduction de la dette est particulièrement important dans les États membres fortement endettés. En 2023, des baisses significatives du ratio de la dette au PIB sont attendues en Grèce, au Portugal, à Chypre et en Irlande, pays qui devraient également afficher des excédents primaires. Six États membres devraient avoir un ratio d'endettement supérieur à 100 % du PIB en 2023 (Belgique, Grèce, Espagne, France, Italie et Portugal), le ratio d'endettement ne devant augmenter que dans le cas de la Belgique.

Les projections relatives à la dette pour les années à venir sont entourées d'une plus grande incertitude. Les simulations stochastiques, qui appliquent une large gamme de chocs macroéconomiques autour du scénario central, indiquent que le ratio d'endettement de la zone euro devrait se situer entre 87 % et 98 % du PIB en 2023 et entre 80 % et 102 % du PIB en 2027 (annexe III). D'une part, plusieurs facteurs pèsent sur la viabilité budgétaire. En particulier, le contexte très inflationniste devrait avoir une incidence négative sur la dynamique

⁴ Ces données relatives à la dette ne sont pas consolidées pour les prêts intergouvernementaux.

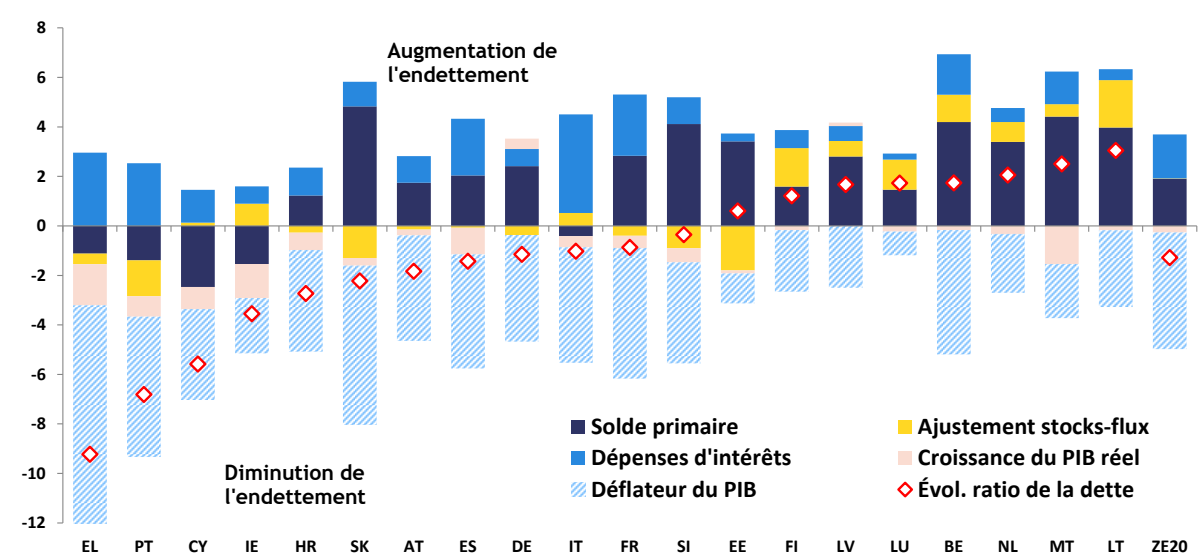
⁵ Les États membres dont le ratio d'endettement devrait augmenter en 2023 sont la Belgique, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Finlande. La plupart des États membres qui affichaient les ratios d'endettement les plus élevés avant la crise s'attendent à une baisse de ceux-ci en 2023.

⁶ L'échéance moyenne dans la zone euro est actuellement de 8,1 ans (données de septembre 2022, source: Statistiques de finances publiques, BCE).

⁷ L'«effet boule de neige» reflète l'incidence des dépenses d'intérêts sur l'accumulation annuelle de la dette, ainsi que l'incidence de la croissance du PIB réel et de l'inflation (déflateur du PIB) sur le ratio de la dette.

de la dette publique à long terme. À court terme, les ratios de la dette au PIB devraient diminuer en raison de la croissance plus élevée du PIB nominal. À plus long terme, l'augmentation des taux d'intérêt alimentera la dynamique de la dette. Dans un contexte de perspectives de croissance incertaines, cette situation risque d'être préjudiciable à l'évolution à long terme de la dette, ce qui souligne l'importance de mettre en œuvre des réformes et des investissements pour relancer le potentiel de croissance et de mener des politiques budgétaires responsables. En outre, les passifs éventuels liés à la fourniture de garanties publiques, y compris celles accordées dans le contexte de la pandémie de COVID-19, pourraient avoir une incidence négative sur la dette et les déficits publics si ces garanties sont appelées⁸. Dans l'ensemble, le recours aux prêts garantis a été hétérogène d'un État membre à l'autre, certains pays affichant déjà des montants importants de prêts garantis par l'État avant la pandémie (encadré 1). Par ailleurs, plusieurs facteurs atténuent les risques pesant sur la viabilité des finances publiques. Ces facteurs sont notamment l'allongement des échéances de la dette publique ces dernières années (voir note de bas de page 6), des sources de financement stables et des initiatives de l'UE telles que l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) et, surtout, Next Generation EU, ainsi que la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui financent des investissements et des réformes propices à la croissance. En outre, une part importante de la dette publique, comprise entre 10 % et 35 % pour la plupart des pays de la zone euro⁹, est détenue par le Système européen de banques centrales.

Graphique 2.4 Décomposition de la variation du ratio de la dette, 2023 (pp du PIB)



Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022

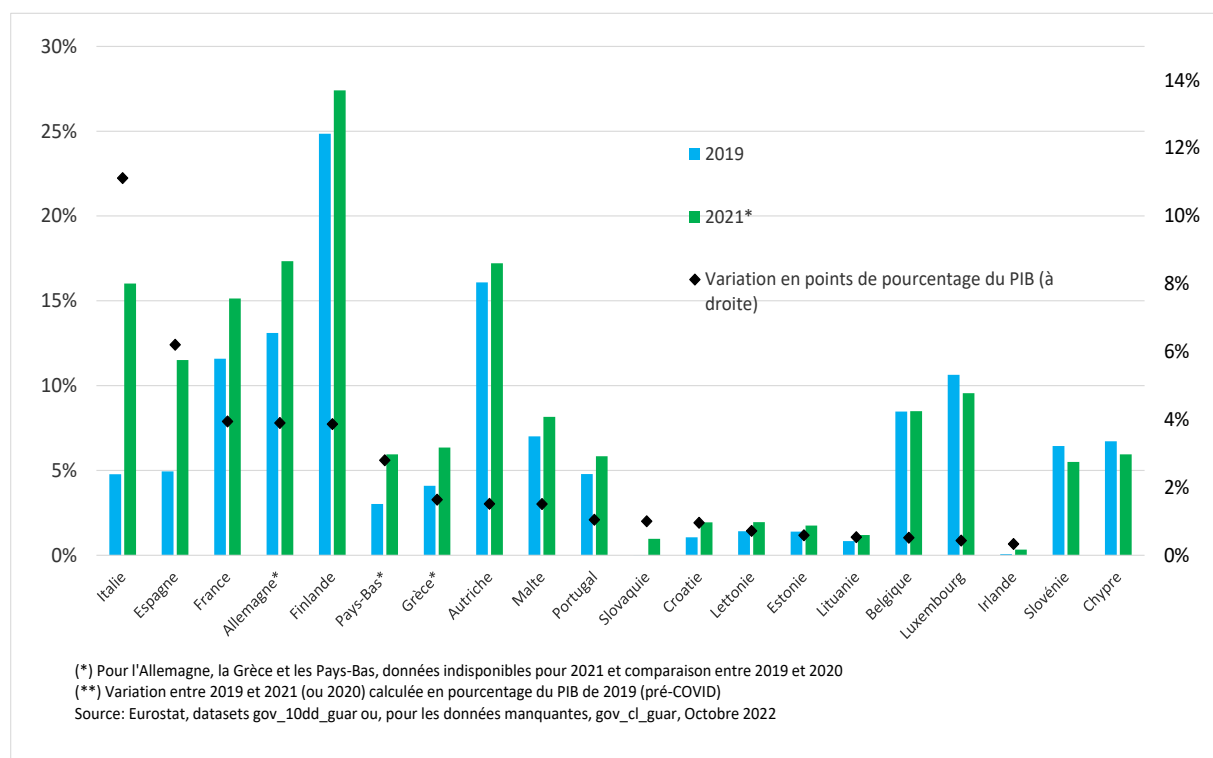
⁸Les passifs éventuels ne se refléteraient généralement dans la dette et les déficits publics que si les garanties étaient appelées, sauf dans le cas des garanties standard. Dans certains cas, les gouvernements ont émis des garanties standard en réponse à la crise de la COVID-19 et, pour ces garanties, une estimation de l'incidence du déficit est enregistrée dès le départ, conformément aux règles du SEC 2010.

⁹ Données de 2021, source: Statistiques de finances publiques, BCE.

Encadré 1. Garanties dans les projets de plans budgétaires 2023

Les garanties publiques et les autres formes de soutien de trésorerie, notamment les reports d'impôts et les prêts, ont constitué une part importante des mesures de soutien adoptées en réponse à la crise de la COVID-19. Les mentions qui en sont faites dans les projets de plans budgétaires soulignent que la plupart de ces mesures à court terme ont désormais expiré; de plus, le montant des garanties effectivement émises est généralement resté inférieur (et souvent nettement inférieur) à la taille maximale initialement annoncée pour les régimes de garantie. L'émission cumulée des garanties liées à la COVID-19 depuis 2020 est bien plus faible que le volume émis durant la crise financière mondiale. Néanmoins, l'émission de garanties en 2020 et 2021, qu'elle soit ou non directement liée à la crise de la COVID-19, a visiblement eu une incidence sur le niveau de l'encours des passifs éventuels dans certains États membres de la zone euro, en particulier en Italie, en Espagne, en France, en Allemagne et en Finlande (voir le graphique B1.1).

Graphique B1.1 Zone euro: Stock de garanties publiques, 2019-2021 - (en % du PIB)



À l'heure actuelle, rien dans les projets de plans budgétaires n'indique que des mesures de soutien à la liquidité aient été adoptées de façon généralisée en réaction à la crise énergétique et à la guerre d'agression russe contre l'Ukraine. Néanmoins, certains États membres ont fait état de telles mesures dans leurs plans: par exemple, la Finlande a décidé d'émettre des garanties, des prêts et des instruments similaires en faveur du secteur énergétique; la Slovénie prévoit d'émettre des garanties pour soutenir les entreprises d'État qui sont actives sur les marchés internationaux de l'énergie; et le Luxembourg a décidé de mettre en place un régime de garantie pour atténuer les répercussions de la hausse des prix de l'énergie sur les entreprises.

Réponse budgétaire aux répercussions économiques de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine

Les États membres ont adopté d'importantes mesures budgétaires à la suite de l'invasion russe de l'Ukraine et de la crise énergétique qui a suivi en 2022. Les États membres ont déployé une série de mesures visant à atténuer les conséquences économiques et sociales directes de la flambée des prix de l'énergie sur les ménages et les entreprises. Dans ce contexte, l'un des principaux objectifs stratégiques consiste à protéger les ménages à faibles revenus et les industries à forte intensité énergétique de la soudaine volatilité des prix. Dans ses prévisions, la Commission estime à 1,3 % du PIB dans la zone euro le coût budgétaire net des nouvelles mesures discrétionnaires visant à atténuer l'incidence économique et sociale à court terme des prix élevés de l'énergie (annexe, tableau IV.5). Ces mesures ont été annoncées comme étant, pour la plupart, temporaires. Néanmoins, si environ un tiers de ces mesures (soit 0,4 % du PIB dans la zone euro) sont ciblées sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie (pour plus de détails sur la manière dont ces mesures sont définies, voir, à la section III, le chapitre consacré à l'évaluation des mesures en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie), les deux tiers d'entre elles (soit 0,9 % du PIB dans la zone euro, déduction faite des recettes tirées des bénéfices exceptionnels des entreprises énergétiques) ne sont pas considérées comme étant correctement ciblées. En 2022, le coût budgétaire de l'hébergement et de l'intégration des personnes fuyant l'Ukraine, à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie, est estimé à 0,1 % du PIB dans l'ensemble de la zone euro, avec des variations d'un État membre à l'autre.

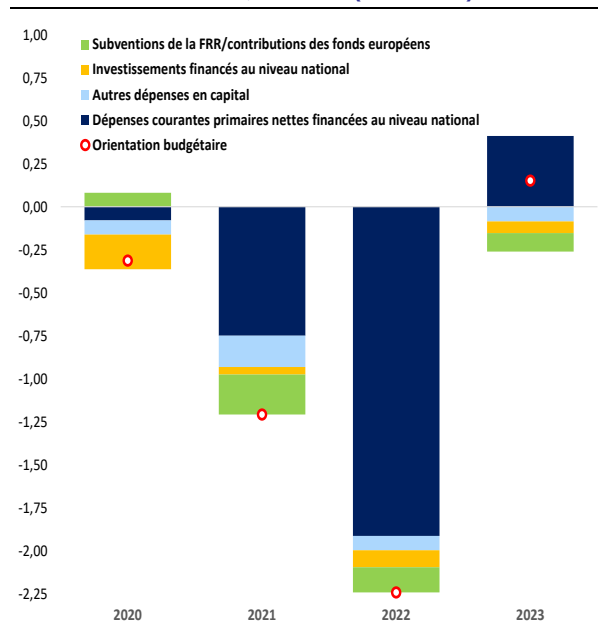
Le démantèlement progressif des mesures liées à l'énergie prévu en 2023, qui repose sur les mesures annoncées dans les projets de plans budgétaires, est entouré d'incertitude compte tenu de l'évolution des prix de l'énergie; le coût budgétaire de l'hébergement des réfugiés ukrainiens devrait, quant à lui, rester plutôt limité. En 2023, selon les prévisions de la Commission, le coût budgétaire net des mesures liées à l'énergie devrait diminuer pour atteindre 0,9 % du PIB dans la zone euro, sachant que certains États membres n'ont adopté (ou annoncé) des mesures que pour certains mois de l'année prochaine, voire aucune mesure. Ainsi, il est probable qu'en 2023 l'extension des mesures existantes ou l'adoption de nouvelles mesures liées à l'énergie augmente leur coût budgétaire net de 1 % du PIB dans la zone euro, ce qui l'amènerait à près de 2 % du PIB en 2023 (pour plus de détails, voir, à la section III, le chapitre consacré à l'évaluation des mesures en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie), et ce, en dépit des taxes supplémentaires prélevées sur les bénéfices additionnels des entreprises du secteur de l'énergie. Le coût budgétaire de l'hébergement et de l'intégration des personnes fuyant l'Ukraine, à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie devrait, selon les estimations, se maintenir à 0,1 % du PIB dans la zone euro.

Évaluation de l'orientation budgétaire de la zone euro¹⁰

L'orientation budgétaire de la zone euro a été très expansionniste en 2022. Selon les prévisions de l'automne 2022 de la Commission, l'orientation budgétaire de la zone euro est restée expansionniste en 2022, à environ 2¼ % du PIB, après une expansion de 1¼ % du PIB enregistrée en 2021 et de ¼ % du PIB en 2020 (graphique 2.5). L'orientation budgétaire tient compte de l'impulsion tant des budgets nationaux que du budget de l'UE, mais elle exclut les mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19¹¹. Toutes les mesures liées à l'énergie sont incluses dans l'orientation budgétaire. Toutefois, conformément aux recommandations du Conseil du 12 juillet 2022, la présente communication tient compte dans son évaluation du soutien temporaire et ciblé apporté aux ménages et aux entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie et aux personnes fuyant l'Ukraine.

Globalement, en 2022, l'évolution des dépenses courantes primaires nettes semble avoir été fortement expansionniste. Les dépenses courantes primaires nettes financées au niveau national devraient contribuer de manière importante à l'orientation expansionniste en 2022, de près de 2 points de pourcentage du PIB. Pour les deux tiers environ, la contribution expansionniste est liée aux mesures prises par les administrations publiques pour atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises. Ces mesures semblent, pour une bonne part, être de portée générale et ne pas cibler les groupes vulnérables. Le tiers restant est lié à l'augmentation des dépenses courantes nettes sous-jacentes, en

Graphique 2.5 Orientation et composantes budgétaires de la zone euro, 2020-2023 (en % du PIB)



Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022.

¹⁰L'orientation budgétaire mesure l'impulsion donnée à court terme à l'économie par la politique budgétaire discrétionnaire. Conformément à l'approche adoptée depuis les recommandations du Conseil relatives aux programmes de stabilité pour 2021, la présente communication évalue l'orientation budgétaire en examinant l'augmentation annuelle des dépenses primaires nettes par rapport à la croissance potentielle à 10 ans. Plus de détails, voir l'encadré: «Indicateurs utilisés dans l'évaluation des projets de plans budgétaires pour 2023» dans l'annexe statistique.

¹¹Les mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19 consistent principalement en des transferts nécessaires pour maintenir à flot les ménages et les entreprises touchés par la pandémie. Ces mesures sont exclues de l'orientation budgétaire car leur incidence directe sur la croissance économique est censée être limitée au moment du décaissement, en raison des restrictions de l'activité économique liées à la pandémie (par exemple, confinements généralisés, restrictions en matière de déplacements, etc.). Le taux d'épargne des ménages historiquement élevé en 2020 et en 2021 et la résilience de la consommation privée en 2022 corroborent cette hypothèse. Si les mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19 n'avaient pas été exclues, l'orientation budgétaire de la zone euro serait apparue fortement expansionniste en 2020 (d'environ 3,5 % du PIB) et serait restée tout aussi expansionniste en 2021 (de 1¼ %), alors qu'elle aurait paru globalement neutre en 2022 et restrictive en 2023 (d'environ 1 %).

particulier des transferts sociaux, à un taux supérieur à la croissance potentielle à moyen terme. Cette tendance expansionniste a contribué à soutenir la demande intérieure, mais a également accentué les pressions inflationnistes et pesé sur la situation budgétaire de plusieurs États membres, y compris des États membres fortement endettés. L'on s'attend à d'autres contributions expansionnistes (environ ¼ de point de pourcentage du PIB) en 2022 provenant des investissements et des dépenses financés au niveau national par la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

Après trois années d'expansion budgétaire, l'orientation budgétaire pour 2023 devrait être globalement neutre, sous réserve du démantèlement prévu des mesures liées à l'énergie. Les prévisions de la Commission, qui intègrent des informations fournies dans les projets de plans budgétaires, anticipent une orientation budgétaire de la zone euro globalement neutre en 2023. Il convient de replacer cette orientation dans le contexte d'une expansion cumulée de 3¾ % du PIB au cours de la période qui a suivi la pandémie (2020-2022). En outre, cette orientation budgétaire neutre suppose un démantèlement partiel des mesures liées à l'énergie par rapport à 2022, lequel est entouré d'incertitude (pour plus de détails, voir, à la section III, le chapitre consacré à l'évaluation des mesures en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie).

Les investissements et les dépenses financés au niveau national par les subventions de la FRR et d'autres fonds de l'UE devraient encore augmenter en 2023. Cette augmentation supplémentaire des dépenses propices à la croissance (d'environ ¼ % du PIB) contribuera à réduire la dépendance à l'égard des importations d'énergie fossile, en particulier en provenance de Russie. En outre, le soutien budgétaire aux investissements publics et privés ainsi que les réformes propres à améliorer la productivité qui sont attendus auront une incidence positive sur la croissance potentielle et donc sur la viabilité budgétaire à moyen terme.

Les dépenses courantes primaires nettes apporteraient une contribution légèrement restrictive en 2023. La diminution estimée de l'incidence nette des mesures liées à l'énergie dans la zone euro explique en grande partie cette contribution restrictive d'environ ½ point de pourcentage du PIB. Toutefois, cette évaluation pourrait être revue si les mesures existantes étaient prolongées ou si un soutien supplémentaire était déployé pour faire face à une élévation persistante du prix de l'énergie.

Les projections relatives à l'orientation budgétaire de la zone euro, ainsi que l'évolution sous-jacente des dépenses courantes primaires nettes et de l'investissement, semblent conformes à la recommandation budgétaire pour 2023. Dans l'ensemble, selon les anticipations actuelles, les politiques budgétaires prévues pour 2023 ne devraient pas contribuer à des tensions inflationnistes du côté de la demande et elles renforceraient l'offre dans l'économie de la zone euro, complétant la normalisation en cours de la politique monétaire par la BCE.

Orientation de la politique monétaire

La normalisation de la politique monétaire implique une hausse rapide des taux directeurs dans un contexte d'inflation sans précédent. L'inflation historiquement élevée, qui a atteint 10,7 % dans la zone euro en octobre 2022, a entraîné une hausse rapide des taux directeurs, qui ont augmenté de 2 points de pourcentage depuis juillet. La normalisation des taux directeurs a commencé peu après la fin des achats nets d'actifs par l'Eurosystème début

juillet. À l'avenir, on s'attend à ce que les taux directeurs continuent à suivre une courbe ascendante (graphique 2.6). Parallèlement, les titres acquis dans le cadre du programme d'achats d'urgence face à la pandémie qui arrivent à échéance devraient continuer à être réinvestis jusqu'à la fin de l'année 2024; les principes régissant la liquidation du programme d'achats d'actifs devraient, quant à eux, être annoncés lors de la réunion de la BCE de décembre. Lors de sa réunion d'octobre, la BCE a également décidé d'inciter les banques à rembourser anticipativement les financements obtenus dans le cadre du programme d'opérations de refinancement à long terme ciblées, afin de drainer le système financier de son excès de liquidités.

Alors que l'inflation engendre des taux réels temporairement bas, les conditions financières nominales se sont considérablement durcies. Les conditions financières fondées sur le marché se sont durcies, de même que les critères d'octroi de crédit des banques de la zone euro. Une mesure composite des coûts de financement¹² montre une forte tendance à la hausse depuis la fin de l'année dernière pour les ménages et surtout pour les sociétés non financières. La normalisation de la politique monétaire s'est accompagnée d'une hausse des rendements des obligations souveraines et d'un creusement des écarts entre les taux d'intérêt payés par les États membres les moins endettés et ceux payés par les plus endettés de la zone euro. Alors que l'inflation élevée implique que les taux réels à court terme sont actuellement négatifs, les conditions financières réelles devraient se durcir à l'avenir en raison d'une baisse de l'inflation et de la répercussion progressive de la hausse des taux directeurs sur les taux débiteurs commerciaux.

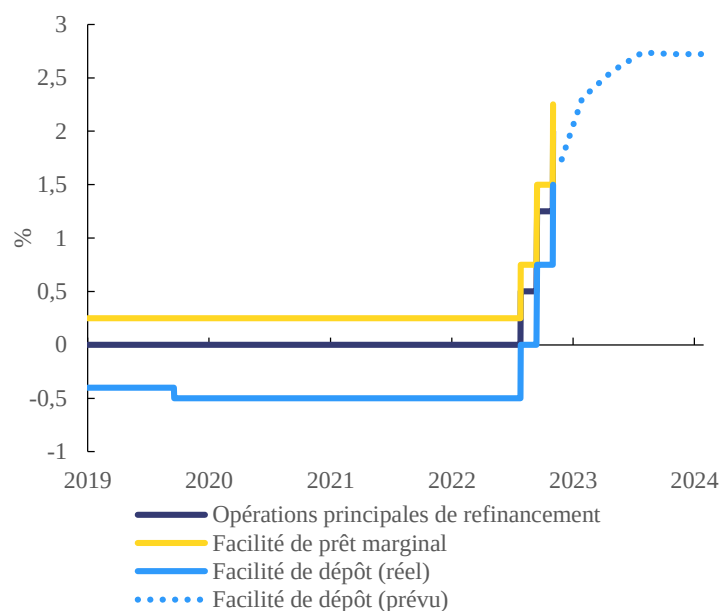
¹²À savoir l'indicateur composite des coûts du crédit (ICCC) calculé par les services de la Commission: c'est une mesure synthétique des coûts de financement externe pour le secteur des entreprises et les ménages de la zone euro. L'ICCC des entreprises non financières inclut les coûts du crédit procuré à la fois par les banques et par les marchés financiers. L'ICCC des ménages inclut le coût des prêts bancaires à la consommation, à l'achat d'un bien immobilier et à d'autres fins qui leur sont accordés.

Dans un contexte d'inflation forte et persistante, il est essentiel de maintenir un dosage cohérent des politiques monétaires et budgétaires.

En 2020-2021, grâce notamment à une politique monétaire très accommodante, les États membres ont bénéficié d'une marge de manœuvre budgétaire plus étendue, qu'ils ont utilisée pour contrer les effets négatifs de la pandémie de COVID-19. Réciproquement, la politique budgétaire a contribué à la bonne transmission de la politique monétaire par l'extension des garanties sur les prêts bancaires. La normalisation en cours de la politique monétaire réduit désormais la marge de manœuvre budgétaire dans un contexte d'inflation élevée et persistante. Cela nécessite une utilisation judicieuse des mesures de politique budgétaire, qui devraient cibler les ménages et les entreprises vulnérables, tout en maintenant le signal de prix et en évitant d'attiser la dynamique inflationniste.

Graphique 2.6

Taux directeurs de la BCE



Remarque: Les projections du taux d'intérêt de la facilité de dépôt sont fondées sur les taux à terme €STER OIS.

Source: Bloomberg, calculs propres

III. Aperçu général des projets de plans budgétaires

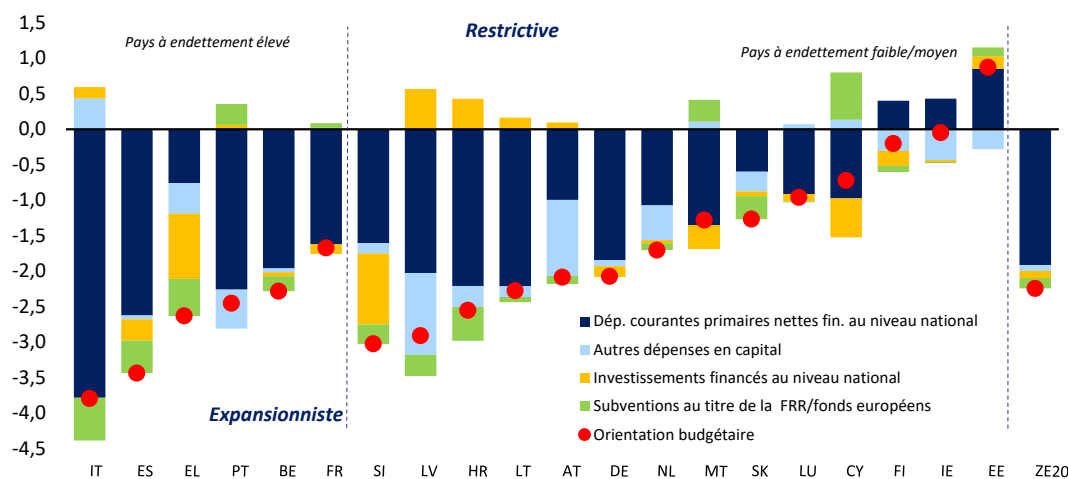
Évaluation de l'orientation budgétaire des États membres

Orientation budgétaire en 2022

En 2022, une orientation budgétaire expansionniste est prévue dans presque tous les États membres de la zone euro, y compris les États membres fortement endettés pour lesquels le Conseil a recommandé une politique budgétaire prudente (graphique 3.1). L'Estonie est le seul pays dont la position estimée est restrictive cette année, selon les prévisions de l'automne 2022 de la Commission, tandis que la Finlande et l'Irlande affichent une position globalement neutre. Pour l'Estonie, l'une des raisons expliquant le résultat restrictif est l'augmentation exceptionnelle - et en partie non anticipée - du déflateur du PIB prévue pour 2022 (14,3 %), sachant que certaines dépenses publiques (par exemple, les transferts sociaux ou les salaires du secteur public) peuvent refléter une inflation élevée avec un décalage d'un an. On anticipe également de très fortes hausses (supérieures à 10 %) du déflateur du PIB pour la Lituanie (16,5 %) et la Lettonie (11,0 %), tandis que les prévisions situent l'inflation telle que mesurée par le déflateur du PIB à 4,6 % au niveau agrégé de la zone euro. Dans sa recommandation du 18 juin 2021, le Conseil ne préconisait une orientation budgétaire favorable pour 2022 qu'à l'égard des États membres faiblement ou moyennement endettés. Tous les États membres fortement endettés, auxquels il a été recommandé de mettre en œuvre une politique budgétaire prudente et de préserver les investissements financés au niveau national, affichent une orientation très expansionniste cette année, le principal moteur étant, dans la plupart des cas, les dépenses courantes primaires nettes¹³. Au printemps 2023, la Commission évaluera, sur la base des données réelles pour 2022, le respect des recommandations budgétaires par pays adressées aux États membres par le Conseil.

¹³Le Conseil a recommandé à l'Italie et au Portugal de limiter la croissance des dépenses courantes financées au niveau national en 2022, tandis que la Bulgarie, la Croatie, la Lettonie et la Lituanie ont été invitées à les maîtriser. À l'époque (au printemps 2021), on anticipait que, pour ces États membres, la contribution de ces dépenses à l'orientation budgétaire serait significative (plus de 0,5 point de pourcentage du PIB) en 2022.

Graphique 3.1 Orientation et composantes budgétaires des États membres de la zone euro, 2022 (en % du PIB)



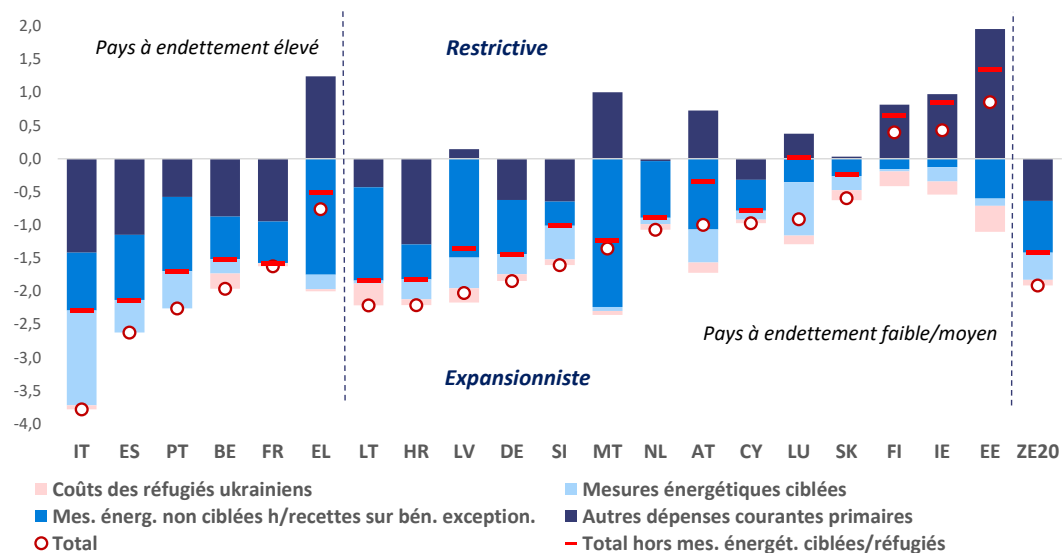
Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022.

Dans la majorité des États membres, les dépenses en capital ont été soutenues par des financements tant nationaux que de l'UE. Dans ses recommandations du 18 juin 2021, le Conseil a invité tous les États membres à préserver les investissements financés au niveau national en 2022 et à utiliser la facilité pour la reprise et la résilience pour soutenir la reprise. Les investissements financés au niveau national devraient avoir été préservés dans la plupart des États membres de la zone euro. L'Italie, la Lettonie, la Croatie, la Lituanie et l'Estonie font exception, avec une baisse attendue de plus de 0,1 point de pourcentage du PIB pour cette composante de l'orientation budgétaire en 2022. Toutefois, on prévoit une plus forte absorption des subventions FRR dans ces États membres. Selon les estimations, les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE ont augmenté ou se sont globalement stabilisées dans tous les pays de la zone euro cette année, à l'exception du Portugal, de Malte et de Chypre, où les dépenses liées aux autres fonds de l'UE ont diminué (graphique 3.1).

En 2022, les mesures liées à l'énergie ont constitué le principal moteur, mais non le seul, de l'évolution expansionniste des dépenses courantes primaires nettes dans la plupart des États membres (graphique 3.2). Dans la plupart des États membres de la zone euro, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devrait avoir dépassé le taux de croissance potentielle à moyen terme. Ce n'est qu'en Finlande, en Irlande et en Estonie que cette contribution aurait été (légèrement) restrictive. En 2022, tous les gouvernements de la zone euro ont pris des mesures pour atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie. Toutefois, dans la plupart des cas, ces mesures n'ont pas ciblé les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie. En outre, la plupart des États membres fortement endettés et plusieurs pays faiblement ou moyennement endettés ont augmenté leurs dépenses courantes nettes non liées aux mesures énergétiques en 2022 (barre bleu foncé dans le graphique 3.2), principalement en raison d'augmentations significatives des transferts sociaux sous-jacents et, en Belgique et en Italie, des salaires du secteur public. En conséquence, même en tenant compte

des mesures ciblées liées à l'énergie et du soutien aux personnes fuyant l'Ukraine, la contribution de cette composante devrait rester nettement expansionniste (supérieure à 0,5 point de pourcentage du PIB) dans tous les États membres fortement endettés ainsi que dans plusieurs pays faiblement ou moyennement endettés, comme le montre le graphique 3.2.

Graphique 3.2 **Dépenses courantes primaires nettes financées au niveau national: contribution à l'orientation budgétaire et moteurs, 2022 (en points de pourcentage du PIB)**

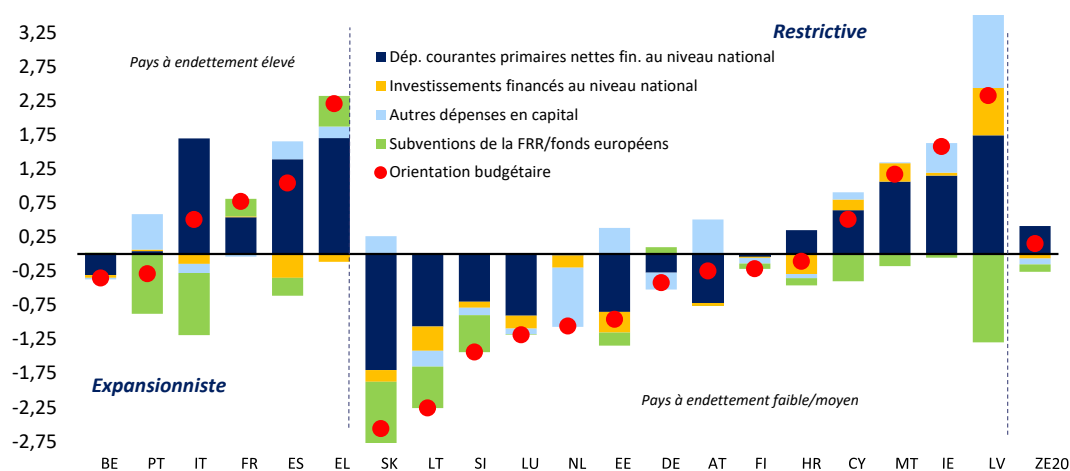


Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022.

Orientation budgétaire en 2023

En 2023, l'orientation budgétaire devrait varier entre les États membres (graphique 3.3). D'après les prévisions de l'automne 2022 de la Commission, qui tiennent compte des informations contenues dans les projets de plans budgétaires, l'orientation budgétaire en 2023 devrait être (légèrement) expansionniste dans la moitié des États membres de la zone euro et globalement neutre ou restrictive dans l'autre moitié. Cela s'explique en grande partie par le fait que certains gouvernements ont déjà annoncé des mesures liées à l'énergie pour l'ensemble de l'année 2023, tandis que d'autres n'ont intégré ces mesures dans leurs plans que pour les premiers mois de 2023, voire n'en ont prévu aucune. L'orientation budgétaire globalement neutre qui en résulte au niveau agrégé de la zone euro en 2023 comporte donc une marge d'incertitude et pourrait in fine se révéler plus expansionniste que prévu actuellement.

Graphique 3.3 Orientation et composantes budgétaires des États membres de la zone euro, 2023 (en % du PIB)

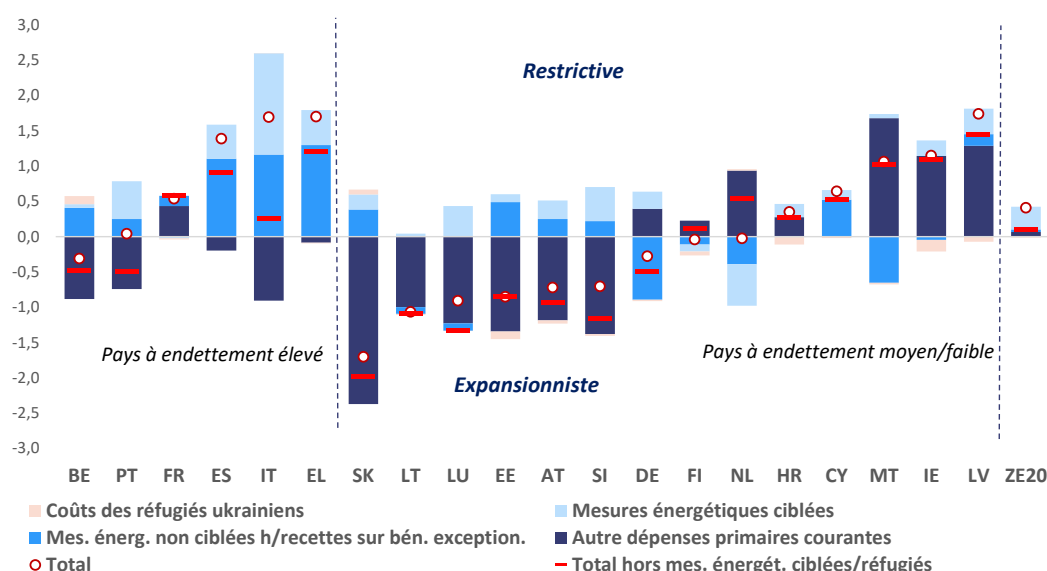


Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022.

La diminution prévue des mesures liées à l'énergie explique l'évolution anticipée des dépenses primaires courantes nettes en 2023, tandis que les autres dépenses courantes continuent d'augmenter dans la moitié environ des pays (graphique 3.4). Parmi les États membres à endettement élevé, la diminution prévue des mesures liées à l'énergie se traduit en 2023 par une contribution restrictive des dépenses courantes primaires nettes en Espagne, en Italie et en Grèce, et par une contribution globalement neutre de cette composante au Portugal. En revanche, cette diminution est sans incidence sur la contribution globalement expansionniste des dépenses courantes primaires nettes attendues en Belgique. Si l'on tient compte uniquement des mesures énergétiques ciblées et du soutien aux personnes fuyant l'Ukraine, les dépenses courantes primaires nettes seraient supérieures à la croissance de la production potentielle à moyen terme et devraient donc avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire, tant en Belgique qu'au Portugal (graphique 3.4). Les dépenses courantes primaires nettes, à l'exception des mesures liées à l'énergie, devraient augmenter à un taux supérieur à la croissance de la production potentielle à moyen terme dans tous les États membres à endettement élevé hormis la France (voir la barre bleu foncé dans le graphique 3.4), en raison, principalement, d'augmentations importantes des transferts sociaux sous-jacents. En ce qui concerne les pays à endettement faible ou moyen, seuls la Finlande et les Pays-Bas devraient observer une contribution globalement neutre de leurs dépenses courantes primaires

nettes à l'orientation budgétaire. Si l'on tient compte des mesures énergétiques ciblées et du soutien aux personnes fuyant l'Ukraine, cette contribution resterait globalement neutre uniquement en Finlande. En Slovaquie, en Lituanie, au Luxembourg, en Estonie et en Autriche, les dépenses courantes primaires nettes devraient avoir un effet expansionniste considérable (plus de 0,5 point de pourcentage du PIB) en 2023. Cette évolution pourrait aggraver les tensions inflationnistes dans ces pays. La contribution expansionniste de cette composante devrait être plus faible (un quart de point de pourcentage du PIB) en Allemagne. Une contribution restrictive des dépenses courantes primaires nettes à l'orientation budgétaire devrait être observée à Malte, en Irlande et en Lettonie, ainsi que, dans une moindre mesure, en Croatie et à Chypre. Cette prévision semble justifiée au regard de l'évolution de la situation économique, en particulier l'inflation élevée.

Graphique 3.4 Dépenses courantes primaires nettes financées au niveau national: contribution à l'orientation budgétaire et moteurs, 2023 (en points de pourcentage du PIB)



Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022.

Les investissements financés au niveau national ainsi que les investissements financés au moyen de la FRR ou d'autres fonds de l'UE devraient se stabiliser ou augmenter dans la plupart des États membres de la zone euro en 2023. D'après les prévisions de l'automne 2022 de la Commission, la contribution des investissements financés au niveau national devrait être neutre ou positive dans tous les États membres, à l'exception de Chypre, Malte et la Lettonie (graphique 3.3)¹⁴. Toutefois, l'absorption des fonds issus de la FRR et d'autres fonds de l'UE devrait globalement permettre de maintenir ou d'accroître les investissements publics également dans ces trois États membres en 2023. Par rapport aux niveaux de 2019, antérieurs à la pandémie, tous les pays de la zone euro devraient, en 2023, préserver ou intensifier leurs

¹⁴On notera toutefois que le ratio de l'investissement public au PIB en Lettonie est nettement supérieur à la moyenne de la zone euro.

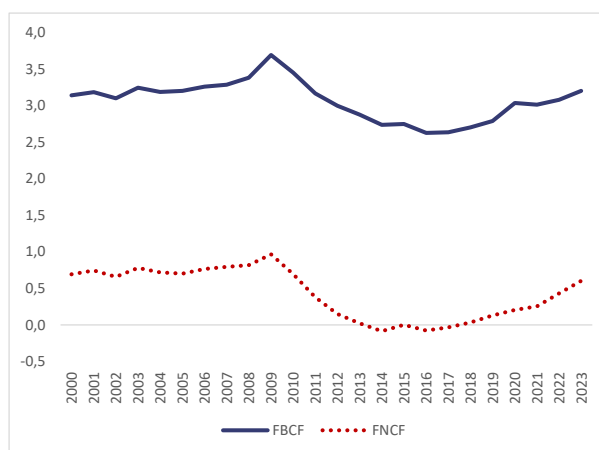
investissements financés au niveau national, à l'exception de la Croatie et de la Lettonie (graphique 3.6).

Évolution globale de l'investissement public

L'investissement public dans la zone euro devrait continuer à augmenter. Contrairement à ce qui a pu arriver lors de précédents chocs économiques, l'investissement public est resté soutenu durant la pandémie de COVID-19 et la crise énergétique actuelle. Le ratio de l'investissement public au PIB dans la zone euro est ainsi passé de 2,8 % en 2019 à 3 % en 2020 et 2021. Il devrait atteindre 3,1 % en 2022 et augmenter à 3,2 % en 2023 (graphique 3.5)¹⁵.

L'investissement public devrait augmenter en 2023 dans la plupart des États membres de la zone euro (graphique 3.6). Dans sa recommandation du 12 juillet 2022, le Conseil a encouragé les États membres à «*accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union*». L'évaluation de la Commission s'appuie sur l'évolution de la formation brute de capital fixe totale, et tient en outre compte des projets destinés à réaliser les transitions écologique et numérique et à accroître la sécurité énergétique. En 2023, l'investissement public total devrait augmenter de plus de 0,1 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022 dans douze États membres de la zone euro (Chypre, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Slovaquie, la Croatie, la Lettonie, l'Estonie et la Slovénie) et rester globalement stable dans sept États membres (l'Irlande, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, la France, Malte et la Finlande). L'investissement public ne devrait diminuer en 2023 qu'en Grèce, en raison d'un niveau plus faible d'investissements financés par l'UE, mais devrait néanmoins rester supérieur à 4 % du PIB après la forte augmentation escomptée pour 2022.

Graphique 3.5 Zone euro: investissement public brut et net, 1995-2023 (en % du PIB)



Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022.

Une part importante de l'augmentation des investissements publics entre 2019 et 2023 est soutenue par des financements de l'UE. Les subventions au titre de la FRR serviront à financer des projets d'investissement et des réformes propres à améliorer la productivité, sans

¹⁵Ces chiffres correspondent à la formation brute de capital fixe; en tenant compte de la consommation de capital fixe, la formation nette de capital fixe des administrations publiques de la zone euro passerait de 0,1 % du PIB en 2019 à 0,6 % en 2023 (graphique 3.5).

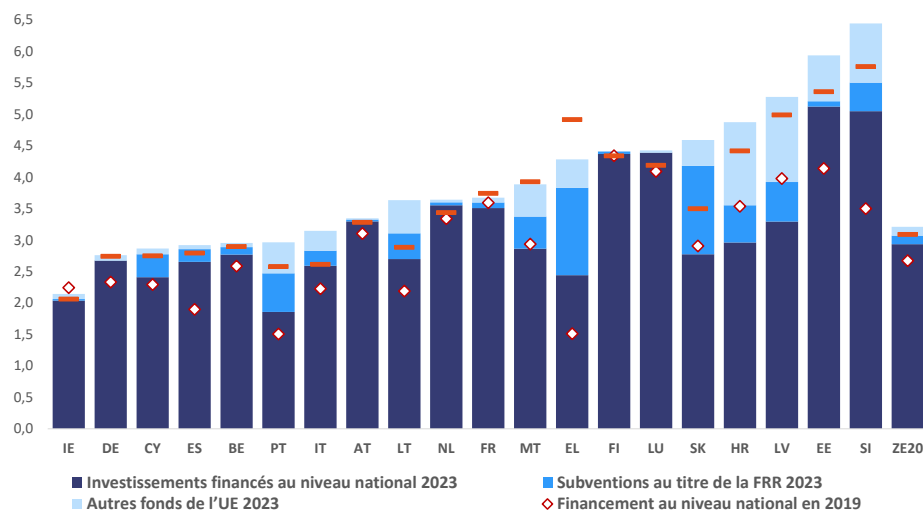
accroître les déficits budgétaires et les dettes publiques des États membres¹⁶. Les investissements publics financés au moyen de la FRR couvriront une partie des investissements substantiels nécessaires pour mener à bien les transitions écologique et numérique et renforcer la sécurité énergétique. Dans certains États membres, les subventions de la FRR contribuent également à financer les investissements des ménages et des entreprises dans le cadre des transitions écologique et numérique – par exemple, la numérisation de l'administration publique, des écoles et des PME, ou des projets liés à l'habileté numérique, à la cybersécurité et à la connectivité 5G.

De nombreux États membres de la zone euro prévoient de réaliser des investissements en 2023 pour soutenir la transition écologique et accroître la sécurité et l'efficacité énergétiques. Un certain nombre de projets de plans budgétaires comportent des initiatives liées à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments (Belgique, Croatie, Estonie, France, Grèce, Lituanie et Espagne). D'autres comprennent des investissements dans la mobilité durable, notamment dans les réseaux ferroviaires (Belgique, Estonie, Italie et Slovaquie), la décarbonation des industries grandes consommatrices d'énergie (Autriche et Portugal), l'hydrogène (Italie et Pays-Bas), les mesures de soutien aux ménages qui adoptent des systèmes énergétiques plus durables (Autriche) et les panneaux solaires (Grèce et Espagne).

Les projets de plans budgétaires prévoient également des investissements publics destinés à soutenir la transition numérique. Dans un certain nombre d'États membres (la Belgique, la Croatie, Chypre, la France et l'Italie), l'accent est mis sur la numérisation de l'administration publique. La numérisation des écoles (Irlande et Portugal) et celle des PME (Grèce, France et Slovaquie) représentent également des domaines d'investissement importants en 2023. D'autres projets d'investissement concernent la formation et l'amélioration de l'habileté numérique des étudiants (France et Pays-Bas), la cybersécurité et la connectivité 5G (Espagne), les infrastructures pour le gigabit (Slovaquie), ainsi que les solutions de diagnostic et les équipements numériques dans les hôpitaux (Croatie).

¹⁶ Les dépenses financées au moyen de prêts provenant de la FRR sont incluses dans les dépenses financées au niveau national.

Graphique 3.6 L'investissement public en 2019, 2022 et 2023 (en % du PIB)



Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022.

Évaluation des mesures destinées à atténuer les conséquences des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises

Les projections budgétaires sont influencées par différentes mesures budgétaires destinées à atténuer les conséquences des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises. Le coût budgétaire net de ces mesures est estimé par les services de la Commission à 1,3 % du PIB en 2022 et à 0,9 % du PIB en 2023, pour l'ensemble de la zone euro (tableau IV.5 de l'annexe). Aux fins de cette estimation, on entend par «mesures énergétiques»: 1) les mesures ayant une incidence directe sur les coûts marginaux liés à la consommation d'énergie des ménages et/ou des entreprises (les «mesures relatives aux prix»); 2a) les mesures consistant à fournir aux ménages une aide temporaire au revenu (les augmentations permanentes des salaires et traitements bruts, des pensions et autres prestations sociales sont donc ici exclues puisqu'elles devraient être maintenues lorsque les prix de l'énergie repartiront à la baisse) et 2b) les mesures visant à offrir des compensations (autres que des mesures relatives aux prix) aux entreprises des industries grandes consommatrices d'énergie (ces deux types de mesures constituant les «mesures relatives au revenu»); et 3) les recettes (nouvelles taxes ou nouveaux prélèvements) tirées sur les bénéfices exceptionnels des producteurs d'énergie¹⁷.

La plupart des mesures adoptées ne ciblent pas suffisamment les ménages et les entreprises les plus vulnérables. Les mesures ciblées sont des mesures dont seules les

¹⁷Les recettes (nouvelles taxes ou nouveaux prélèvements) tirées sur les bénéfices exceptionnels constituent une catégorie à part, dans la mesure où elles ne constituent pas une mesure de soutien mais une source de financement. Ce type particulier de recettes est inclus dans les estimations en raison de son lien très direct avec la hausse des prix de l'énergie et du fait que de nombreux États membres utilisent déjà ou envisagent d'utiliser cette source de revenu pour financer des mesures de soutien.

couches les plus vulnérables de la population pourront bénéficier, qui supposent un certain contrôle des ressources et sont sélectives en fonction des revenus ou de besoins sociaux particuliers. Il s'agit, le plus souvent, de paiements destinés à compléter des allocations de revenu minimum ou les pensions les plus modestes, ou de réductions des factures énergétiques sous forme d'abattements forfaitaires ou de tarifs réduits par kWh pour les ménages à faible revenu. À l'inverse, les mesures non ciblées sont des mesures à portée générale qui s'appliquent à la majorité de la population, sans opérer (trop) de distinctions fondées sur les revenus ou des besoins particuliers. Pour 2023, environ 90 % de l'incidence budgétaire est imputable aux mesures non ciblées.

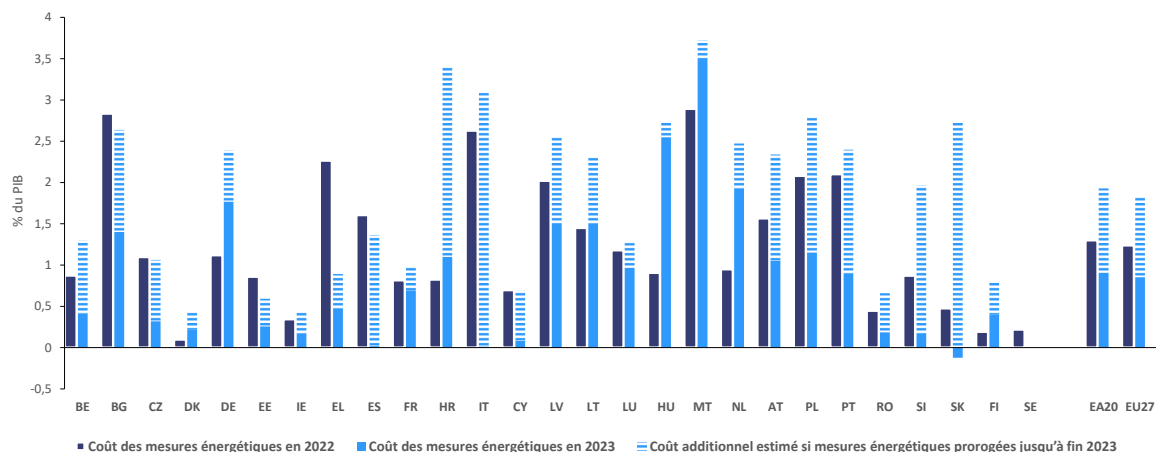
La plupart des mesures adoptées faussent le signal de prix et réduisent les incitations à maîtriser la consommation d'énergie et à augmenter l'efficacité énergétique. Les mesures relatives au revenu, telles que définies ci-dessus, apportent un soutien temporaire aux ménages ou aux entreprises, sous la forme de transferts ou de subventions, sans avoir d'incidence sur le coût marginal de la consommation d'énergie. Les mesures relatives aux prix ont une incidence sur le coût marginal de la consommation d'énergie et, par conséquent, affaiblissent les incitations à réduire la consommation d'énergie et à accroître l'efficacité énergétique. Pour 2023, environ deux tiers de l'incidence budgétaire sont imputables aux mesures qui faussent le signal de prix.

Si les prix de l'énergie restent élevés en 2023, les coûts budgétaires finaux devraient dépasser les estimations fondées sur les mesures actuellement annoncées. Ces coûts varient d'un État membre à l'autre, du fait de facteurs propres à chaque pays, tels que la conception de leurs trains de mesures nationaux et leur bouquet énergétique. Il est important de noter que, dans leurs projets de plans budgétaires, certains États membres n'avaient pas encore annoncé quelles mesures ils prévoyaient pour 2023 dans le domaine de l'énergie. Pour estimer le coût budgétaire des mesures dans le domaine de l'énergie pour 2023, les services de la Commission ont pris en considération la date d'entrée en vigueur des mesures annoncées ou décidées par le gouvernement et leur date d'expiration annoncée. Dans plusieurs États membres, les mesures dans le domaine de l'énergie devraient expirer au cours de l'année 2023 (certaines dès la fin du premier trimestre)¹⁸. Toutefois, si les prix de l'énergie restent élevés, les États membres peuvent décider de prolonger les mesures existantes ou d'en mettre en œuvre de nouvelles. En conséquence, pour la zone euro dans son ensemble et pour un certain nombre d'États membres, le coût budgétaire des mesures dans le domaine de l'énergie en 2023 pourrait être sous-estimé.

¹⁸ Les projections actuelles concernant le coût budgétaire des mesures liées au niveau élevé des prix de l'énergie sont largement déterminées par quelques grands États membres qui ont déjà annoncé d'importants trains de mesures portant sur une année complète.

Graphique 3.7

Coût budgétaire des mesures dans le domaine de l'énergie en 2022-2023 (en % du PIB)



Source: Commission européenne, prévisions de l'automne 2022.

Les services de la Commission ont estimé le coût budgétaire supplémentaire potentiel des mesures dans le domaine de l'énergie si les mesures existantes devaient être prolongées tout au long de l'année 2023. Il s'agit nécessairement d'une analyse très simplifiée, qui prend comme point de départ les prévisions de l'automne et ne tient pas compte de l'incidence que la prolongation des mesures dans le domaine de l'énergie pourrait avoir sur l'activité économique et l'inflation. Il en ressort que, si les mesures dans le domaine de l'énergie devaient être maintenues pour toute l'année 2023, leur coût pourrait augmenter de 1 % du PIB dans la zone euro, atteignant près de 2 % du PIB en 2023, soit nettement plus qu'en 2022 (graphique 3.7)¹⁹. La situation varie d'un État membre à l'autre, en fonction des spécificités des mesures connues à ce jour (en vigueur, adoptées ou annoncées), y compris leur générosité et les dates d'expiration indiquées. Cet exercice montre comment les mesures dans le domaine de l'énergie peuvent avoir une incidence sur l'évolution budgétaire et attire l'attention sur l'importance, pour les États membres, d'adopter des mesures financièrement abordables, ciblées sur les plus vulnérables et incitant à réduire la consommation d'énergie.

¹⁹ Pour certains États membres, cette estimation suppose également une utilisation efficace des crédits budgétaires actuellement prévus par certains gouvernements pour financer des mesures supplémentaires dans le domaine de l'énergie en 2023, mesures dont les détails n'ont pas encore été précisés. Son incidence budgétaire a déjà été reflétée dans les projections relatives au déficit et à la dette des administrations publiques pour 2023 qui sous-tendent les prévisions de l'automne, mais pas dans le coût budgétaire global des mesures dans le domaine de l'énergie pour l'année en question.

Évaluation des projets de plans budgétaires 2023 par la Commission

La plupart des États membres de la zone euro ont présenté leur projet de plan budgétaire au plus tard le 15 octobre, conformément à l'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013²⁰.

Les projets de plans budgétaires de l'Italie et de la Lettonie ont été présentés par les gouvernements sortants sur la base de politiques inchangées compte tenu de leur cycle politique (des élections ont eu lieu respectivement le 25 septembre et le 1^{er} octobre). Par conséquent, les chiffres du déficit public en 2023 et d'autres variables budgétaires figurant dans ces deux projets de plans budgétaires ne représentent pas des objectifs stratégiques. Dans le cas de l'Italie, la Commission ne publie pas d'avis sur le projet de plan budgétaire à politiques inchangées pour 2023 qui a été présenté par le gouvernement sortant le 10 octobre. Au lieu de cela, la Commission publiera en temps utile un avis sur le projet de plan budgétaire actualisé pour 2023 que le nouveau gouvernement devrait présenter prochainement. La Lettonie est invitée à soumettre à la Commission et à l'Eurogroupe un projet de plan budgétaire actualisé dès que possible et au moins un mois avant l'adoption prévue du projet de loi de finances par le parlement national.

C'est la première fois que la Commission évalue un projet de plan budgétaire soumis par la Croatie. Étant donné que la Croatie rejoindra la zone euro dans quelques semaines, le 1^{er} janvier 2023, la Commission se félicite de la décision de la Croatie de transmettre son projet de plan budgétaire comme si elle en faisait déjà partie.

La Commission a évalué la cohérence des projets de plans budgétaires 2023 par rapport aux recommandations du Conseil du 12 juillet 2022. Le Conseil a recommandé que la politique budgétaire des États membres tienne compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie et en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. En outre, le Conseil a recommandé aux États membres d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en recourant à la FRR et à d'autres fonds de l'Union. Les États membres devraient également se tenir prêts à adapter leurs dépenses courantes à l'évolution de la situation. De plus, les recommandations du Conseil ont différencié les États membres en fonction de leur marge de manœuvre budgétaire, sur la base de leur niveau d'endettement:

- il a été recommandé aux **États membres fortement endettés** de veiller à mener une politique budgétaire prudente, en particulier en limitant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à celui de la croissance de la production potentielle à moyen terme. Au-delà de 2023, il a été recommandé aux États membres fortement endettés de mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes, à réduire progressivement leur dette de manière crédible et à garantir la viabilité des finances publiques à moyen terme grâce à un assainissement progressif, à l'investissement et aux réformes;

²⁰ Conformément à l'article 6, paragraphe 3, point d), du règlement (CE) n° 473/2013, la Grèce, l'Irlande et les Pays-Bas ont fourni, dans leurs PPB, des estimations quantitatives sur les effets distributifs des mesures budgétaires prévues. Malte a présenté une analyse distributive des mesures déjà mises en œuvre dans le but d'atténuer les effets d'une inflation élevée.

- les **États membres faiblement à moyennement endettés** devraient veiller à ce qu'en 2023, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre. Au-delà de 2023, ils devraient mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes.

Les paragraphes qui suivent contiennent un résumé des avis de la Commission²¹. Les avis se fondent sur les prévisions de l'automne 2022 de la Commission, y compris les informations incluses dans les projets de plans budgétaires.

États membres fortement endettés (Belgique, Espagne, France, Grèce et Portugal)

- Pour l'Espagne, la France et la Grèce, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national devrait être inférieure à la croissance de la production potentielle à moyen terme, compte tenu du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie ainsi que du coût de l'aide aux personnes fuyant l'Ukraine, comme l'a recommandé le Conseil. Tel n'est pas le cas de la Belgique, où la croissance des dépenses courantes financées au niveau national dépasse la croissance potentielle, compte tenu du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie ainsi qu'en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. Pour le Portugal, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national devrait être proche de la croissance de la production potentielle à moyen terme, dans l'hypothèse de la réduction prévue des mesures prises en réponse aux prix élevés de l'énergie, y compris du soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises vulnérables.
- Tous les États membres prévoient de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, y compris en faisant usage de la FRR et d'autres fonds de l'UE, conformément aux recommandations du Conseil. L'investissement public total en pourcentage du PIB devrait augmenter ou rester stable en 2023 par rapport à 2022 dans tous les États membres, à l'exception de la France et de la Grèce. La Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce et le Portugal prévoient de préserver les investissements financés au niveau national, qui devraient augmenter ou rester stables entre 2022 et 2023. La contribution des dépenses financées par des subventions au titre de la FRR et par les fonds de l'UE à l'orientation budgétaire globale est expansionniste ou neutre dans tous les États membres, à l'exception de la France et de la Grèce.
- Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que les projets de plans budgétaires de l'Espagne, de la France et de la Grèce sont conformes aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022, tandis que le projet de plan budgétaire de la Belgique est partiellement conforme à la recommandation et que celui du Portugal risque d'être seulement partiellement conforme à la recommandation.

²¹ Les avis sont accompagnés d'une annexe statistique qui comprend toutes les informations nécessaires à l'évaluation des plans des États membres.

États membres faiblement à moyennement endettés (Allemagne, Autriche, Chypre, Croatie, Estonie, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Slovaquie et Slovénie)

- L'orientation générale de la politique budgétaire en 2023 varie d'un État membre à l'autre:
 - restrictive (entre + 0,5 % et + 2,3 % du PIB)²²: Chypre, Irlande, Lettonie et Malte;
 - globalement neutre (entre -0,1 % et -0,2 % du PIB): Autriche, Croatie et Finlande;
 - expansionniste (entre -0,4 % et -2,6 % du PIB): Allemagne, Estonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie et Slovénie.
- La contribution de leurs dépenses courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) à l'orientation budgétaire globale en 2023 varie également d'un État membre à l'autre:
 - restrictive (entre + 0,4 et + 1,7 point de pourcentage): Chypre, Croatie, Irlande, Lettonie et Malte;
 - globalement neutre (environ zéro point de pourcentage): Finlande et Pays-Bas;
 - expansionniste (entre -0,3 et -1,7 point de pourcentage): Allemagne, Autriche, Estonie, Lituanie, Luxembourg, Slovaquie et Slovénie. Dans tous les cas, cela ne résulte pas d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie ainsi qu'en faveur des personnes fuyant l'Ukraine²³.
- Tous les États membres prévoient de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, y compris en faisant usage de la FRR et d'autres fonds de l'UE, conformément aux recommandations du Conseil. L'investissement public total en pourcentage du PIB devrait augmenter ou rester stable en 2023 par rapport à 2022 dans tous les États membres faiblement à moyennement endettés. Tous les États membres prévoient de préserver les investissements financés au niveau national, à l'exception de Chypre, de la Lettonie et de Malte, où ils devraient diminuer entre 2022 et 2023. La contribution des dépenses financées par des subventions au titre de la FRR et par les fonds de l'UE à l'orientation budgétaire globale est expansionniste ou neutre dans tous les États membres, à l'exception de l'Allemagne.
- Globalement, la Commission est d'avis que les projets de plans budgétaires de Chypre, de la Croatie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie et de Malte sont conformes

²² Un signe négatif (positif) correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport au potentiel à moyen terme, indiquant une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

²³ Dans le cas de la Slovaquie et de la Slovénie, les mesures de soutien dans le domaine de l'énergie figurant dans les projets de plans budgétaires ne sont pas suffisamment précisées. Par conséquent, l'orientation expansionniste ne peut pas, à ce stade, être considérée comme résultant d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie ainsi que des personnes fuyant l'Ukraine.

aux orientations budgétaires contenues dans les recommandations du Conseil du 12 juillet 2022. Les projets de plans budgétaires de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Estonie, de la Lituanie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Slovaquie et de la Slovénie sont partiellement conformes à la recommandation.

Alors que les États membres ont rapidement déployé des mesures dans le domaine de l'énergie dans le cadre de la réponse d'urgence à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse au niveau élevé des prix de l'énergie contribueraient à renforcer la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à augmenter le déficit public et la dette publique prévus pour 2023. Par conséquent, il importe que les États membres axent davantage ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et prévoient qu'elles soient supprimées à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie diminuent.

La Commission invite l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie et la Slovénie à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme aux recommandations adoptées par le Conseil le 12 juillet 2022.

Les projets de plans budgétaires comprennent généralement des mesures qui contribuent à renforcer la qualité et la composition des finances publiques ainsi qu'une reprise durable et inclusive. Il s'agit notamment d'investissements propices à la croissance, soutenant en particulier la transition écologique et numérique ainsi que la sécurité énergétique. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

ANNEXE I: Évaluation par pays des projets de plans budgétaires 2022

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de l'**Autriche**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être globalement neutre. Cette estimation tient compte de la contribution expansionniste des dépenses courantes financées au niveau national à l'orientation budgétaire globale. Cette contribution expansionniste ne résulte pas du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie et en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. Dans l'ensemble, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. L'Autriche prévoit de financer des investissements supplémentaires grâce à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'UE, et elle préserve également les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Globalement, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Autriche est partiellement conforme aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite l'Autriche à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Alors que l'Autriche a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réaction au niveau élevé des prix de l'énergie contribueraient à une accélération de la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à un creusement du déficit public et de la dette publique prévus en 2023. Par conséquent, il importe que ces mesures soient davantage centrées sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'elles soient supprimées à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie diminuent. La Commission est aussi d'avis que l'Autriche a accompli quelques progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **Belgique**, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national ne devrait pas être inférieure à la croissance du PIB potentiel à moyen terme. Cette orientation ne résulte pas du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux prix de l'énergie, ni du coût de l'assistance aux personnes fuyant l'Ukraine. Par conséquent, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. La Belgique prévoit de financer les investissements supplémentaires en utilisant la FRR et d'autres fonds de l'UE, tout en préservant également les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique, ainsi que de la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Belgique est partiellement conforme aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite la Belgique à

prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Si la Belgique a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face aux hausses exceptionnelles des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse aux prix élevés de l'énergie contribueraient à une augmentation de la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à une augmentation du déficit public et de la dette publique projetés en 2023. Par conséquent, il importe de recentrer ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et de les supprimer à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est également d'avis que la Belgique a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **Croatie**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être globalement neutre. Cela englobe une contribution restrictive à l'orientation budgétaire globale des dépenses courantes financées à l'échelle nationale. Dans l'ensemble, compte tenu de l'évolution de la situation, en particulier de l'orientation budgétaire expansionniste en 2022 et des fortes pressions inflationnistes, la croissance des dépenses primaires courantes financées à l'échelle nationale est conforme à la recommandation du Conseil. La Croatie prévoit de financer des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la FRR et d'autres fonds de l'UE, et elle préserve également les investissements financés à l'échelle nationale. Elle prévoit de financer les investissements publics et les subventions à l'investissement en faveur des transitions écologique et numérique, ainsi que de la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour la Croatie est conforme aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Bien que la Croatie ait rapidement déployé des mesures dans le domaine de l'énergie dans le cadre de la réponse politique d'urgence à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse au niveau élevé des prix de l'énergie contribueraient à accroître la croissance des dépenses courantes nettes financées à l'échelle nationale et à augmenter le déficit et la dette publics prévus en 2023. Par conséquent, il importe que les États membres ciblent davantage ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie et qu'ils les suppriment à mesure que les tensions sur les prix de l'énergie diminuent. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de **Chypre**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être restrictive. La contribution à l'orientation budgétaire globale des dépenses courantes financées au niveau national devrait être restrictive. Dans l'ensemble, compte tenu de l'évolution de la

situation, notamment de l'orientation budgétaire expansionniste en 2022 et des fortes pressions inflationnistes, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. Chypre prévoit de financer des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la FRR et d'autres fonds de l'Union, alors qu'elle ne préserve pas les investissements financés au niveau national. Chypre prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Globalement, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour Chypre est conforme aux orientations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de l'**Estonie**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être globalement expansionniste. Ceci devrait notamment avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire générale des dépenses courantes financières au niveau national. Un tel effet expansionniste ne résulte pas du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie, ni des coûts de soutien aux personnes fuyant l'Ukraine. D'une manière générale, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. L'Estonie prévoit de financer des investissements supplémentaires par le biais de la FRR et d'autres fonds de l'Union, tout en préservant les investissements financés au niveau national. Le pays prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. D'une manière générale, la Commission estime que le projet de plan budgétaire de l'Estonie est partiellement conforme aux recommandations budgétaires prévues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite l'Estonie à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Si l'Estonie a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face aux hausses exceptionnelles des prix de l'énergie, l'extension des mesures de soutien existantes et/ou l'établissement de nouvelles mesures de soutien en réponse à la hausse des prix de l'énergie pourraient entraîner une plus grande augmentation des dépenses courantes nettes financées au niveau national, ainsi qu'une augmentation des prévisions du déficit et de la dette du gouvernement en 2023. Par conséquent, il importe de recentrer ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et de les supprimer à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **Finlande**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être globalement neutre, avec une contribution à l'orientation budgétaire globale des dépenses courantes financées au niveau national tout aussi neutre. Dans l'ensemble, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. La Finlande prévoit de financer des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la FRR et d'autres fonds de l'Union, et elle préserve également les

investissements financés au niveau national. Le pays prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Globalement, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour la Finlande est conforme aux orientations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Alors que la Finlande a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face aux hausses exceptionnelles des prix de l'énergie, une prolongation du soutien existant et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse aux prix élevés de l'énergie contribueraient à une plus forte croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à une augmentation du déficit et de la dette des administrations publiques prévus en 2023. Il importe par conséquent de davantage concentrer ces mesures sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et de les supprimer à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est également d'avis que la Finlande n'a pour l'heure accompli aucun progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à accélérer leurs efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **France**, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national devrait être inférieure à la croissance du PIB potentiel à moyen terme. En conséquence, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. La France prévoit de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, tout en préservant les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission estime que le projet de plan budgétaire de la France est conforme aux orientations budgétaires formulées dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Si la France a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réaction aux prix élevés de l'énergie alimenterait la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et aggraverait le déficit public et la dette publique prévus en 2023. En conséquence, il importe que les États membres recentrent ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises les plus exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'ils les suppriment à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est également d'avis que la France n'a pas encore accompli de progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de l'**Allemagne**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être

expansionniste, dans un contexte d'inflation élevée. Cela inclut un effet expansionniste des dépenses courantes financées au niveau national sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste ne résulte pas du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie ni du coût de l'aide aux personnes fuyant l'Ukraine. Dans l'ensemble, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. L'Allemagne prévoit de financer des investissements supplémentaires au moyen de la FRR et d'autres fonds de l'UE et préserve également les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des aides à l'investissement et diverses autres mesures, notamment des incitations fiscales, pour les transitions verte et numérique, ainsi que pour la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Allemagne est partiellement conforme aux orientations budgétaires formulées dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite l'Allemagne à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Si l'Allemagne a rapidement déployé des mesures liées à l'énergie dans le cadre de la réaction d'urgence à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse à la hausse des prix de l'énergie contribueraient à une plus forte croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à une augmentation du déficit et de la dette publics prévus en 2023. Par conséquent, il importe de recentrer ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et de les supprimer à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est aussi d'avis que l'Allemagne a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et elle invite par conséquent les autorités à accélérer leurs efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **Grèce**, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national devrait être inférieure à la croissance du PIB potentiel à moyen terme. En conséquence, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. La Grèce prévoit de financer des investissements supplémentaires en recourant à la FRR et à d'autres fonds de l'UE et de préserver les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique. Globalement, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Grèce est conforme aux orientations budgétaires contenues dans les recommandations du Conseil du 12 juillet 2022. Alors que la Grèce a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face aux hausses exceptionnelles des prix de l'énergie, l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse au niveau élevé des prix de l'énergie contribuerait à renforcer la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à augmenter le déficit public et la dette publique prévus pour 2023. Par conséquent, il importe que les États membres recentrent ces mesures sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et prévoient de les

supprimer à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est également d'avis que la Grèce a accompli quelques progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de l'**Irlande**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être restrictive. Cette estimation tient compte de l'effet restrictif des dépenses courantes financées au niveau national sur l'orientation budgétaire globale. Dans l'ensemble, compte tenu de l'évolution de la situation, en particulier de l'orientation expansionniste de la politique budgétaire en 2022 et des fortes tensions inflationnistes, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. L'Irlande prévoit de financer des investissements supplémentaires grâce à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'UE, et aussi de préserver les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Irlande respecte les orientations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. L'Irlande a rapidement pris des mesures dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de l'action d'urgence engagée face à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, mais la prolongation des mesures de soutien existantes, ou la promulgation de nouvelles mesures de soutien en réaction à cette hausse, contribuerait à accélérer la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à augmenter le déficit et la dette publics prévus pour 2023. Il est donc important que les États membres axent davantage ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et sur les entreprises exposées, afin de maintenir les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'ils les lèvent lorsque les tensions sur les prix de l'énergie s'atténueront. La Commission est aussi d'avis que l'Irlande n'a pas encore progressé en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et elle invite donc les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **Lettonie**, l'orientation budgétaire globale devrait être restrictive. Cette prévision tient compte de l'effet restrictif sur l'orientation budgétaire globale des dépenses courantes financées au niveau national. Dans l'ensemble, compte tenu de l'évolution de la situation, en particulier de l'orientation budgétaire expansionniste en 2022 et des fortes pressions inflationnistes, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. La Lettonie prévoit de financer des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, mais pas de préserver les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique. Dans l'ensemble, la Commission estime que le projet de plan

budgétaire de la Lettonie, qui repose sur l'hypothèse de politiques inchangées, est conforme aux orientations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Si la Lettonie a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réaction aux prix élevés de l'énergie alimenterait la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et aggraverait le déficit public et la dette publique prévus en 2023. En conséquence, il importe que les États membres recentrent ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises les plus exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'ils les suppriment à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est également d'avis que la Lettonie a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023. Dès l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement, et en règle générale au moins un mois avant la date prévue pour l'adoption du projet de plan budgétaire par le parlement national, la Lettonie est invitée à soumettre à la Commission et à l'Eurogroupe un projet de plan budgétaire actualisé.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **Lituanie**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être expansionniste, dans un contexte d'inflation élevée. Cette estimation tient compte de la contribution expansionniste des dépenses courantes financées au niveau national à l'orientation budgétaire globale. Cette contribution expansionniste ne résulte pas du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie et en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. Dans l'ensemble, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. La Lituanie prévoit de financer des investissements supplémentaires grâce à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'UE, et elle préserve également les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Globalement, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Lituanie est partiellement conforme aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite la Lituanie à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Alors que la Lituanie a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réaction au niveau élevé des prix de l'énergie contribueraient à une accélération de la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à un creusement du déficit public et de la dette publique prévus en 2023. Par conséquent, il importe que ces mesures soient davantage centrées sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'elles soient supprimées à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie diminuent. La Commission est aussi d'avis que la Lituanie a accompli quelques progrès en ce qui concerne le volet structurel

des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire du **Luxembourg**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être expansionniste dans un contexte d'inflation élevée. Cette estimation tient compte de la contribution expansionniste des dépenses courantes financées au niveau national à l'orientation budgétaire globale. Cette contribution expansionniste ne résulte pas du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie et en faveur des personnes fuyant l'Ukraine. Dans l'ensemble, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. Le Luxembourg prévoit de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, et il préserve également les investissements financés au niveau national. Il prévoit de financer les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour le Luxembourg n'est que partiellement conforme aux orientations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite le Luxembourg à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Si le Luxembourg a rapidement mis en place des mesures pour l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence pour faire face aux hausses exceptionnelles des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien pour faire face à ces prix élevés de l'énergie contribueraient à accroître les dépenses courantes nettes financées au niveau national ainsi que le déficit et la dette des administrations publiques prévus en 2023. Par conséquent, il importe que les États membres recentrent ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'ils les suppriment à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est également d'avis que le Luxembourg a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, sur la base des prévisions de la Commission et des informations incluses dans le projet de plan budgétaire de **Malte**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être restrictive. Il s'agit notamment d'une contribution restrictive des dépenses courantes financées au niveau national à l'orientation budgétaire globale. Dans l'ensemble, compte tenu de l'évolution de la situation, en particulier de l'orientation budgétaire expansionniste en 2022 et des fortes pressions inflationnistes, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. Malte prévoit de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et

d'autres fonds de l'UE, sans pour autant préserver les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour Malte est conforme aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Alors que Malte a rapidement déployé des mesures dans le domaine de l'énergie dans le cadre de la réponse d'urgence à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse au niveau élevé des prix de l'énergie contribueraient à accroître la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à augmenter le déficit public et la dette publique prévus en 2023. Par conséquent, il importe que les États membres axent davantage ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie et qu'ils les suppriment à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire des **Pays-Bas**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être expansionniste dans un contexte d'inflation élevée. Cette orientation expansionniste ne résulte pas du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. Dans l'ensemble, l'orientation budgétaire expansionniste n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. Les Pays-Bas prévoient de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, et de préserver les investissements financés au niveau national. Ils prévoient de financer des investissements en faveur des transitions écologique et numérique, y compris au moyen de fonds spécifiques. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire des Pays-Bas est partiellement conforme aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite les Pays-Bas à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Alors que les Pays-Bas ont rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face aux hausses exceptionnelles des prix de l'énergie, une prolongation des mesures existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien pour faire face aux prix élevés de l'énergie contribueraient à une croissance plus forte des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à une augmentation du déficit et de la dette publics prévus en 2023. Par conséquent, il importe que les États membres recentrent mieux ces mesures sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et de les supprimer à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est également d'avis que les Pays-Bas ont accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen, et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire du **Portugal**, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national devrait être proche de la croissance du PIB potentiel à moyen terme, si l'on retient l'hypothèse de la levée programmée des mesures de réaction à la flambée des prix de l'énergie, y compris du soutien temporaire et ciblé apporté aux ménages et aux entreprises vulnérables. De ce fait, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil. Le Portugal prévoit de financer des investissements supplémentaires grâce à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'UE, et il préserve aussi les investissements financés au niveau national. Le pays prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire du Portugal risque de ne respecter que partiellement les orientations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite le Portugal à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Le Portugal a rapidement pris des mesures dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de l'action d'urgence engagée face à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, mais la prolongation des mesures de soutien existantes, ou la promulgation de nouvelles mesures de soutien en réaction à cette hausse, contribuerait à accélérer la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à augmenter le déficit et la dette publics en 2023. Il est donc important que les États membres axent davantage ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et sur les entreprises exposées, afin de maintenir les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'ils les lèvent lorsque les tensions sur les prix de l'énergie s'atténueront. La Commission est aussi d'avis que le Portugal a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **Slovaquie**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être expansionniste dans un contexte d'inflation élevée. Il s'agit notamment d'un effet expansionniste des dépenses courantes financées au niveau national sur l'orientation budgétaire globale, reflétant également les crédits budgétaires considérables susmentionnés qui financeront les aides publiques destinées à atténuer les conséquences des prix élevés de l'énergie, qui n'étaient pas suffisamment précisés dans le projet de plan budgétaire. À ce stade, on ne peut considérer que cette orientation expansionniste résulte du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et du coût de l'assistance aux personnes fuyant l'Ukraine. Dans l'ensemble, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. La Slovaquie prévoit de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, et elle préserve également les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour la Slovaquie n'est que partiellement conforme aux orientations budgétaires

figurant dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite la Slovaquie à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Si la Slovaquie a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face aux hausses exceptionnelles des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien pour faire face aux prix élevés de l'énergie contribueraient à accroître les dépenses courantes nettes financées au niveau national ainsi que le déficit et la dette des administrations publiques prévus en 2023. Par conséquent, il importe que les États membres recentrent ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'ils les suppriment à mesure que la pression sur les prix de l'énergie diminue. La Commission est également d'avis que la Slovaquie n'a pas encore accompli de progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de la **Slovénie**, l'orientation globale de la politique budgétaire devrait être expansionniste dans un contexte d'inflation élevée. Cette estimation tient compte de la contribution expansionniste des dépenses courantes financées au niveau national à l'orientation budgétaire globale. Cette contribution expansionniste reflète les crédits budgétaires considérables susmentionnés prévus pour les aides publiques destinées à atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie sur les entreprises. Ces mesures n'ayant pas été suffisamment précisées dans le projet de plan budgétaire, l'orientation expansionniste ne peut pas, à ce stade, être considérée comme résultant du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et du coût de l'aide aux personnes fuyant l'Ukraine. Globalement, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. La Slovénie prévoit de financer des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, et également de préserver les investissements financés au niveau national. La Slovénie prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique (notamment en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'UE). Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Slovénie est partiellement conforme aux orientations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Commission invite la Slovénie à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre du processus budgétaire national, pour faire en sorte que le budget 2023 soit conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 12 juillet 2022. Si la Slovénie a rapidement mis en place des mesures liées à l'énergie dans le cadre de l'action d'urgence engagée par les pouvoirs publics pour faire face aux hausses exceptionnelles des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes et/ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien en réponse au niveau élevé des prix de l'énergie contribueraient à renforcer la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à augmenter le déficit public et la dette publique prévus pour 2023. Par conséquent, il importe que les États

membres recentrent ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'ils les suppriment à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie diminuent. La Commission est également d'avis que la Slovénie a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que le Conseil lui a adressée le 12 juillet 2022 dans le cadre du Semestre européen, et invite par conséquent les autorités à redoubler d'efforts. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

En 2023, d'après les prévisions de la Commission et les informations figurant dans le projet de plan budgétaire de l'**Espagne**, la croissance des dépenses courantes financées au niveau national devrait être inférieure à la croissance du PIB potentiel à moyen terme. Par conséquent, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national est conforme à la recommandation du Conseil. L'Espagne prévoit de financer des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la FRR et d'autres fonds de l'UE. Elle préserve également les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique. Dans l'ensemble, la Commission estime que le projet de plan budgétaire pour l'Espagne est conforme aux orientations budgétaires exposées dans la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Alors que l'Espagne a pris des mesures dans le domaine de l'énergie dans le cadre de sa réponse politique d'urgence face à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, une prolongation des mesures de soutien existantes ou l'adoption de nouvelles mesures en réponse au niveau élevé des prix de l'énergie contribueraient à une augmentation de la croissance des dépenses courantes nettes financées au niveau national et à une augmentation du déficit et de la dette publics prévus en 2023. Par conséquent, il importe que les États membres recentrent davantage ces mesures sur les ménages les plus vulnérables et les entreprises exposées, afin de préserver les incitations à réduire la demande d'énergie, et qu'ils les retirent à mesure que les tensions sur les prix de l'énergie diminuent. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits en détail dans les rapports par pays de 2023 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2023.

ANNEXE II: Méthodologie et hypothèses sous-tendant les prévisions de la Commission de l'automne 2022

L'article 7, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 473/2013 dispose que «la méthodologie [...] et les hypothèses des prévisions économiques les plus récentes, effectuées par les services de la Commission pour chacun des États membres, dont les estimations de l'impact des mesures budgétaires au plan agrégé sur la croissance économique, sont annexées à l'évaluation globale». Les hypothèses sur lesquelles se fondent les prévisions de la Commission de l'automne 2022, produites en toute indépendance par les services de la Commission, sont expliquées dans le document de prévision même²⁴.

Les données budgétaires jusqu'en 2021 se fondent sur les données communiquées par les États membres à la Commission avant le 1^{er} octobre 2022 et validées par Eurostat le 21 octobre 2022. Eurostat n'a pas apporté de modifications aux données communiquées par les États membres durant le cycle de déclarations de l'automne 2022 et n'a pas émis de réserves sur ces données.

Pour les prévisions, les mesures promouvant la stabilité financière ont été enregistrées conformément à la décision d'Eurostat du 15 juillet 2009²⁵. Sauf indication contraire de l'État membre concerné, les injections de capital connues avec suffisamment de précision ont été intégrées aux prévisions en tant que transactions financières, c'est-à-dire imputées sur la dette mais non sur le déficit. Les garanties publiques de passifs et dépôts bancaires ne sont pas comptabilisées en tant que dépenses publiques, à moins qu'il existe une preuve, au moment de la finalisation des prévisions, qu'elles ont été mobilisées. Toutefois, les prêts de l'État ou d'autres entités du secteur public aux banques sont généralement imputés sur la dette publique.

Pour 2023, il a été tenu compte des budgets adoptés ou présentés aux parlements nationaux et de toutes les autres mesures connues de façon suffisamment détaillée. Les prévisions d'automne intègrent toutes les informations figurant dans les projets de plans budgétaires présentés avant la mi-octobre. Pour 2024, l'hypothèse de «politiques inchangées» retenue pour les prévisions repose sur une extrapolation des tendances observées en matière de recettes et de dépenses et inclut les mesures connues de façon suffisamment détaillée.

Les agrégats européens pour la dette publique pour les années de prévision 2022-2024 sont publiés sur une base non consolidée (c'est-à-dire sans correction en fonction des prêts intergouvernementaux). Pour assurer la cohérence des séries chronologiques, les données historiques sont aussi publiées sur cette base. Les projections concernant la dette publique des différents États membres sur la période 2022-2024 tiennent compte de l'incidence des garanties apportées au Fonds européen de stabilité financière, des prêts bilatéraux accordés à d'autres États membres et de la participation de chacun au capital du Mécanisme européen de stabilité, tel que prévu à la date de finalisation des prévisions²⁶.

²⁴ Hypothèses méthodologiques sous-tendant les prévisions économiques de la Commission de l'automne 2022, disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/ip187_en_0.pdf

²⁵ Disponible à l'adresse internet suivante: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-20093--final-.pdf>.

²⁶ Conformément à la décision d'Eurostat du 27 janvier 2011 sur l'enregistrement des opérations du FESF, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF>.

ANNEXE III: Analyse de la soutenabilité de la dette et analyse de sensibilité

La présente annexe analyse la sensibilité de l'évolution de la dette publique à d'éventuels chocs macroéconomiques, conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Il est fait appel à des projections stochastiques concernant la dette pour évaluer l'incidence possible, sur la dynamique d'endettement public, des risques pesant sur la croissance du PIB nominal, sur l'évolution des marchés financiers et sur les chocs budgétaires ayant une incidence sur la situation des finances publiques ⁽²⁷⁾.

Les projections stochastiques tiennent compte de l'incertitude macroéconomique entourant deux scénarios «centraux» de projections d'évolution de la dette pour la période 2023-2027: celui des prévisions de l'automne 2022 de la Commission et celui des projets de plans budgétaires (PPB) pour 2023. Dans les deux cas, c'est l'hypothèse habituelle de «politiques budgétaires inchangées» qui s'applique au-delà de la période de prévision ⁽²⁸⁾.

Les chocs sont appliqués aux conditions macroéconomiques prévues dans le scénario central pour obtenir la distribution des trajectoires d'évolution possibles de la dette (le «cône» représenté dans les graphiques en éventail figurant au graphique III.1). Ce cône correspond à un large éventail de contextes macroéconomiques possibles, puisque la simulation intègre jusqu'à 2 000 chocs de croissance, de taux d'intérêt et de solde primaire. La taille et la corrélation de ces chocs reflètent la volatilité historique des variables et la relation entre celles-ci ⁽²⁹⁾. Par conséquent, les graphiques en éventail indiquent la probabilité de voir la dynamique de la dette pour la zone euro évoluer dans telle ou telle direction, compte tenu de la possibilité de chocs de croissance, de taux d'intérêt et de solde primaire présentant une ampleur et un degré de corrélation comparables à ce qui a été observé dans le passé.

Dans chaque graphique en éventail, la trajectoire de la dette prévue par le scénario central est représentée en pointillé. Le résultat médian des simulations est représenté par une ligne noire continue. Le cône couvre 80 % de toutes les trajectoires possibles de la dette, celles établies à partir des 20 % de chocs les moins probables n'étant pas présentées. Les différentes zones grisées du cône correspondent aux différentes zones de distribution générale des trajectoires de dette possibles.

Pour 2023, les simulations indiquent que, selon une probabilité de 80 %, le ratio de la dette au PIB de la zone euro se situera entre 87 % et 98 % du PIB dans le scénario de la Commission et dans le scénario des PPB. D'ici 2027, il existerait une probabilité de 50 % que la dette dépasse environ 90 % du PIB dans le scénario de la Commission tout comme dans le scénario des PPB.

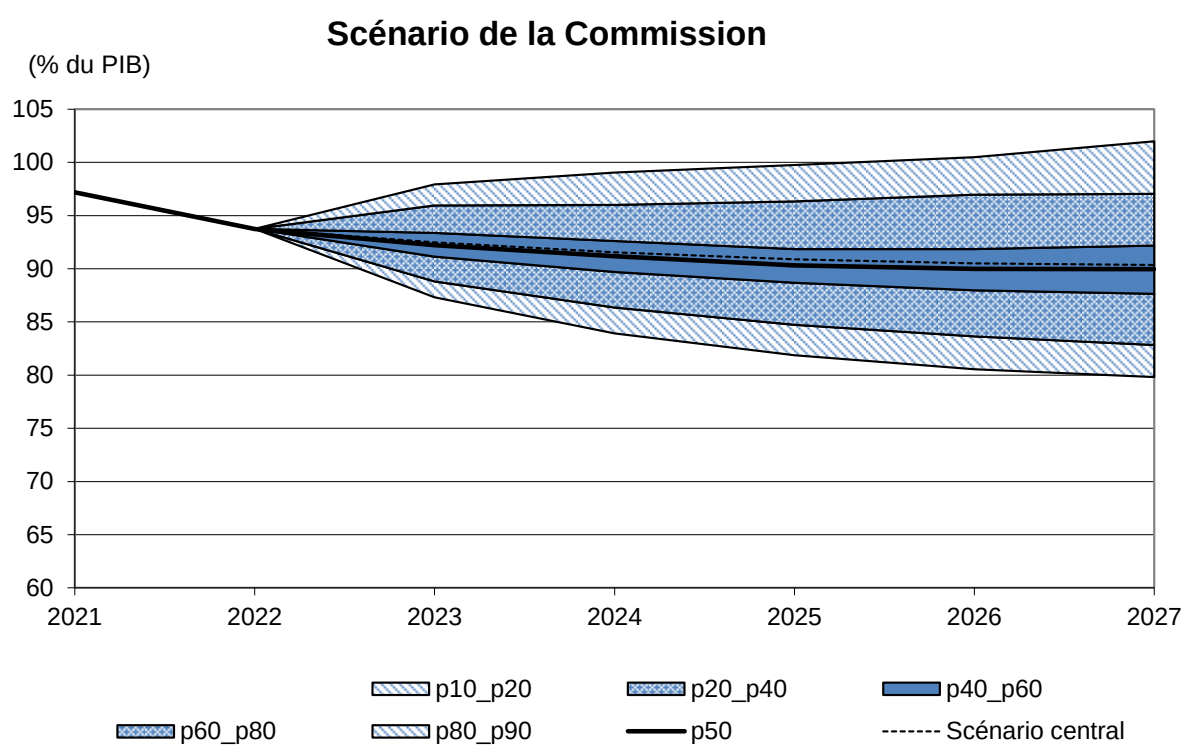
²⁷ La méthodologie utilisée pour les projections stochastiques relatives à la dette publique est présentée par la Commission européenne dans le Debt Sustainability Monitor 2019, annexe A7, et dans «Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries», Berti K. (2013), European Economy, Economic Paper n° 480.

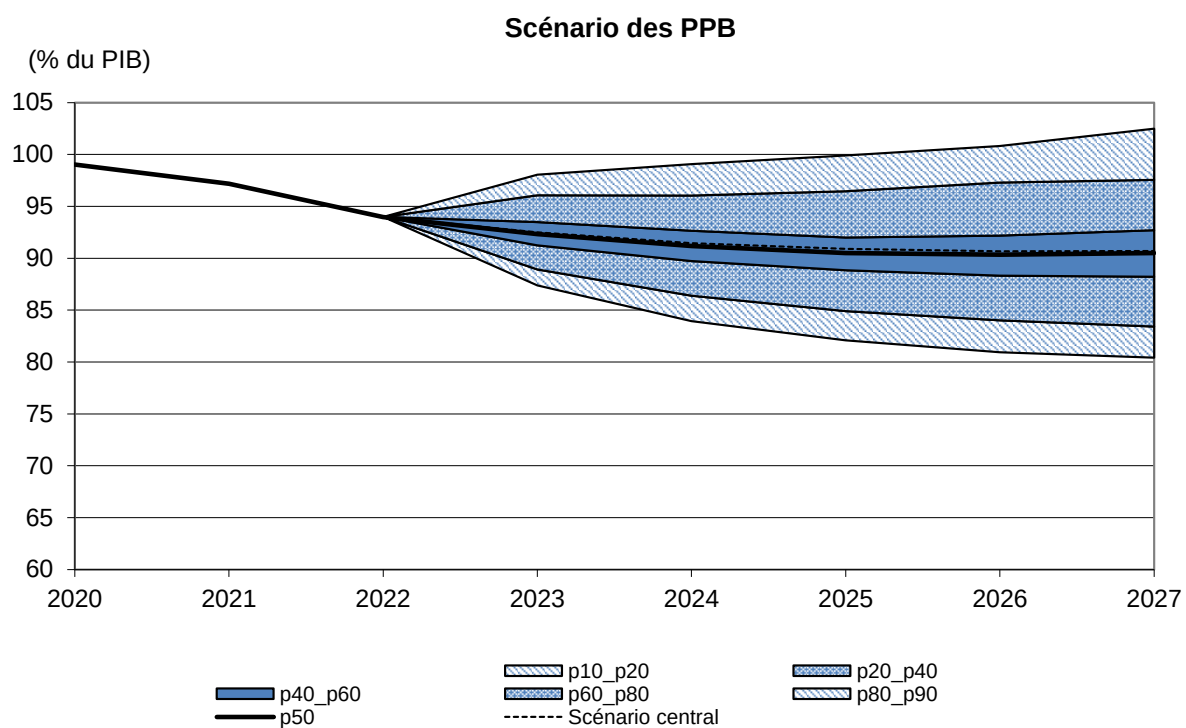
²⁸ Les prévisions de l'automne 2022 de la Commission intègrent les mesures de politique budgétaire qui ont été adoptées ou, à tout le moins, annoncées de manière crédible et les informations qui étaient disponibles au 31 octobre 2022. Au-delà de 2024 (dernière année englobée dans les prévisions), le solde primaire structurel est uniquement modifié par les coûts (nets) prévus du vieillissement.

²⁹ Les chocs sont supposés suivre une distribution commune normale.

Des risques supplémentaires entourent ces projections. Étant donné que la taille et la corrélation des chocs reflètent le comportement historique des variables, la méthodologie ne rend pas compte de l'incertitude en temps réel, notamment pour l'évaluation de l'écart de production. Cette incertitude laisse entrevoir une source supplémentaire de risques entourant les prévisions de trajectoire de la dette, que la présente analyse précédente ne prend pas en compte. Une autre source d'incertitude concerne la réalisation des passifs éventuels, étant donné que les graphiques en éventail ne tiennent compte que des risques qui se sont matérialisés dans le passé par une détérioration du solde primaire.

Graphique III.1: Graphiques en éventail illustrant les projections stochastiques relatives à la dette publique entourant les scénarios prévisionnels de la Commission européenne et des projets de plans budgétaires; zone euro





ANNEXE IV: Tableaux

Tableau IV.1: Croissance du PIB réel (en %) selon les programmes de stabilité (PS), les projets de plans budgétaires (PPB) pour 2023 et les prévisions de la Commission de l'automne 2022 (COM)

	2022			2023		
Pays	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
BE	3,0	2,6	2,8	1,9	0,5	0,2
DE	4	2,2	1,6	2,3	2,5	-0,6
EE	-1,0	1,0	-0,1	1,2	0,5	0,7
IE	6,4	10,0	7,9	4,4	4,7	3,2
EL	3,1	5,3	6,0	4,8	2,1	1,0
ES	4,3	4,4	4,5	3,5	2,1	1,0
FR		2,7	2,6		1,0	0,4
HR	3,0	5,7	6,0	4,4	0,7	1,0
IT	3,1	3,3	3,8	2,4	0,6	0,3
CY	2,7	5,7	5,6	3,8	3,0	1,0
LV	2,1	2,8	1,9	2,5	1,0	-0,3
LT	1,6	1,6	2,5	2,5	1,4	0,5
LU	1,4	2,5	1,5	2,9	2,0	1,0
MT	4,4	6,0	5,7	3,9	3,5	2,8
NL	3,6	4,6	4,6	1,7	1,5	0,6
AT	3,9	4,8	4,6	2,0	0,2	0,3
PT	5,0	6,5	6,6	3,3	1,3	0,7
SI	4,2	5,0	6,2	3,0	1,4	0,8
SK	2,1	1,9	1,9	5,3	0,6	0,5
FI	1,5	1,7	2,3	1,7	0,5	0,2
ZE	3,6	3,4	3,2	2,6	1,6	0,3

Remarque: La France n'a pas présenté de programme de stabilité en 2022, de sorte qu'elle n'est pas incluse dans les chiffres agrégés PS 2022 de la zone euro.

Tableau IV.2: Solde nominal (en % du PIB) dans les programmes de stabilité pour 2022 (PS), les projets de plans budgétaires (PPB) pour 2023 et les prévisions de la Commission de l'automne 2022 (COM)

	2022			2023		
Pays	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
BE	-5,2	-5,2	-5,2	-3,6	-5,8	-5,8
DE	-4	-3 ½	-2,3	-2	-2,0	-3,1
EE	-5,3	-2,7	-2,3	-4,8	-3,9	-3,7
IE	-0,4	0,2	0,2	0,2	1,1	0,8
EL	-4,4	-4,2	-4,1	-1,4	-2,1	-1,8
ES	-5,0	-5,0	-4,6	-3,9	-3,9	-4,3
FR		-5,0	-5,0		-5,0	-5,3
HR	-2,8	-1,5	-1,6	-1,6	-2,3	-2,4
IT	-5,6	-5,1	-5,1	-3,9	-3,4	-3,6
CY	0,0	1,2	1,1	0,4	1,7	1,1
LV	-6,5	-7,0	-7,1	-2,8	-3,3	-3,4
LT	-4,9	-2,0	-1,9	-2,4	-4,9	-4,4
LU	-0,7	-0,4	-0,1	-0,4	-2,2	-1,7
MT	-5,4	-5,8	-6,0	-4,6	-5,5	-5,7
NL	-2,5	-0,9	-1,1	-2,3	-3,0	-4,0
AT	-3,1	-3,5	-3,4	-1,5	-2,9	-2,8
PT	-1,9	-1,9	-1,9	-0,7	-0,9	-1,1
SI	-4,1	-3,8	-3,6	-3,0	-5,0	-5,2
SK	-5,1	-5,0	-4,2	-2,4	-6,4	-5,8
FI	-2,2	-1,4	-1,4	-1,7	-2,2	-2,3
ZE	-4,0	-3,9	-3,5	-2,5	-3,2	-3,7

Remarque: La France n'a pas présenté de programme de stabilité en 2022, de sorte qu'elle n'est pas incluse dans les chiffres agrégés PS 2022 de la zone euro.

Tableau IV.3: Ratio de la dette au PIB (en % du PIB) dans les programmes de stabilité pour 2022 (PS), les projets de plans budgétaires (PPB) pour 2023 et les prévisions de la Commission de l'automne 2022 (COM)

Pays	2022			2023		
	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
BE	108,0	105,3	106,2	108,8	108,2	107,9
DE	67	67 ¾	67,4	74	66 ¾	66,3
EE	20,7	18,8	18,7	24,1	19,8	19,3
IE	50,1	45,2	44,7	46,3	41,1	41,2
EL	180,2	169,1	171,1	168,6	161,6	161,9
ES	115,2	115,2	114,0	112,4	112,4	112,5
FR	n.a.	111,5	111,7	n.a.	111,2	110,8
HR	76,2	71,3	70,0	71,7	69,0	67,2
IT	147,0	145,4	144,6	145,2	143,2	143,6
CY	93,9	89,3	89,6	88,2	83,3	84,0
LV	45,7	42,0	42,4	45,2	43,0	44,0
LT	43,3	39,1	38,0	43,7	43,0	41,0
LU	25,4	24,6	24,3	25,8	26,3	26,0
MT	58,6	57,0	57,4	59,4	59,1	59,9
NL	53,1	49,8	50,3	52,7	49,5	52,4
AT	80,0	78,3	78,5	77,1	76,7	76,6
PT	120,8	115,0	115,9	115,4	110,8	109,1
SI	73,3	71,5	69,9	71,5	71,0	69,6
SK	61,6	59,8	59,6	58,0	59,0	57,4
FI	66,2	71,2	70,7	66,9	72,7	72,0
ZE	90,6	93,9	93,6	90,1	92,5	92,3

Remarque: La France n'a pas présenté de programme de stabilité en 2022, de sorte qu'elle n'est pas incluse dans les chiffres agrégés PS 2022 de la zone euro.

Tableau IV.4: Mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19 (niveaux en% du PIB)

	2020	2021	2022	2023
AT	4,7	4,4	1,0	0,0
BE	4,5	3,0	0,5	0,0
CY	3,5	2,9	0,3	0,0
DE	2,6	4,2	1,4	0,0
EE	1,1	1,4	0,0	0,0
EL	7,6	7,2	1,8	0,0
ES	3,2	3,1	0,4	0,0
FI	2,8	1,7	0,2	0,0
FR	3,3	2,5	0,5	0,0
HR	3,6	1,8	0,4	0,0
IE	3,3	2,5	0,5	0,0
IT	4,4	3,4	1,1	0,0
LT	3,9	2,8	1,0	0,0
LU	2,3	0,8	0,1	0,0
LV	2,7	5,0	1,3	0,0
MT	6,0	4,9	1,8	0,0
NL	3,0	2,2	0,6	0,0
PT	2,3	2,2	0,9	0,0
SI	4,9	4,1	0,8	0,0
SK	2,3	3,5	1,0	0,0
ZE	3,3	3,3	0,9	0,0

Source: Prévisions de l'automne 2022 de la Commission

**Tableau IV.5: Coût budgétaire des mesures dans le domaine de l'énergie en 2022-2023
(niveaux en % du PIB)**

	1. Mesures de soutien ciblées		2. Mesures de soutien non ciblées		3. Recettes (taxes) prélevées sur les bénéfices exceptionnels des producteurs d'énergie		4. Impact total des mesures dans le domaine de l'énergie = 1 + 2 - 3	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
AT	0,5	0,2	1,1	0,8	0,0	0,0	1,6	1,1
BE	0,2	0,2	0,7	0,5	0,1	0,2	0,9	0,4
CY	0,2	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,7	0,1
DE	0,3	0,1	0,8	1,7	0,0	0,0	1,1	1,8
EE	0,1	0,0	0,8	0,3	0,0	0,0	0,9	0,3
EL	0,4	-0,1	5,1	5,9	3,2	5,3	2,3	0,5
ES	0,5	0,0	1,1	0,2	0,0	0,1	1,6	0,0
FI	0,0	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,2	0,4
FR	0,2	0,2	1,3	1,8	0,7	1,3	0,8	0,7
HR	0,3	0,1	0,5	1,0	0,0	0,0	0,8	1,1
IE	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,3	0,2
IT	1,5	0,0	1,5	0,0	0,4	0,0	2,6	0,0
LT	0,0	0,0	1,4	1,5	0,0	0,0	1,5	1,5
LU	0,8	0,4	0,4	0,6	0,0	0,0	1,2	1,0
LV	0,5	0,1	1,5	1,3	0,0	0,0	2,0	1,5
MT	0,1	0,0	2,8	3,5	0,0	0,0	2,9	3,5
NL	0,1	0,7	0,9	1,2	0,0	0,0	1,0	1,9
PT	0,6	0,0	1,5	0,9	0,0	0,0	2,1	0,9
SI	0,5	0,0	0,4	0,1	0,0	0,0	0,9	0,2
SK	0,2	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1	0,5	-0,1
ZE	0,5	0,1	1,1	1,1	0,2	0,4	1,3	0,9

Source: Prévisions de l'automne 2022 de la Commission