

AVIS DU CONSEIL
du 27 février 2007
concernant le programme de convergence actualisé de la Pologne pour 2006-2009

(2007/C 72/04)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 9, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission,

après consultation du Comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

- (1) Le 27 février 2007 le Conseil a examiné le programme de convergence actualisé de la Pologne, qui couvre la période 2006-2009.
- (2) Selon le scénario macroéconomique à la base du programme, le taux de croissance du PIB réel atteindrait 5,4 % en 2006 puis se stabiliserait globalement sur le reste de la période couverte (avec un rythme moyen d'environ 5¼ %). Évalué sur la base des informations actuellement disponibles, ce scénario paraît fondé sur des hypothèses de croissance qui sont prudentes pour 2007 mais semblent plutôt optimistes pour les années suivantes, du fait notamment qu'il n'est pas acquis que le marché du travail s'améliore aussi rapidement que le prévoit le programme. En ce qui concerne les projections relatives à l'inflation, elles semblent réalistes, même si elles tendent à sous-estimer les risques en fin de période couverte, notamment en cas de resserrement du marché du travail qui exercerait des tensions croissantes sur les salaires.
- (3) Alors que le programme de convergence de janvier 2006 se fixait un objectif de déficit public de - 2,6 % du PIB pour 2006, les prévisions d'automne des services de la Commission anticipent un chiffre de -2,2 % du PIB, l'actualisation du programme de novembre 2006 tablant pour sa part sur un résultat de -1,9 % du PIB. Ce résultat meilleur qu'attendu s'explique essentiellement par une exécution incomplète des programmes de dépenses (notamment au niveau des transferts sociaux et de l'investissement public), alors même que les recettes augmentaient du fait d'une croissance supérieure aux prévisions. Les chiffres de déficit susmentionnés excluent le coût de la réforme des retraites, estimé à environ 2 % du PIB en 2006, comme autorisé au cours de la période de transition pour la mise en œuvre de la décision d'Eurostat du 2 mars 2004 sur le classement des régimes de pension avec constitution de réserves ⁽²⁾ qui expire au printemps 2007. Dans l'actualisation de novembre 2006, le principal objectif de la stratégie budgétaire est de corriger le déficit excessif dès 2007 en s'appuyant sur les dispositions du pacte révisé qui autorisent la déduction d'une partie du coût de la réforme des retraites. Pour les années suivantes, le programme prévoit une poursuite de la réduction du déficit permettant de franchir la valeur de référence de 3 % du PIB en 2009.
- (4) Le déficit devrait se réduire annuellement de 0,4 point de pourcentage du PIB (0,3 point de pourcentage si les coûts de la réforme des retraites sont inclus), passant ainsi de 1,9 % du PIB en 2006 à 0,6 % du PIB en 2009. Le solde primaire s'améliorerait, passant de 0,5 % du PIB en 2006 à 1,7 % du PIB en 2009. En incluant l'impact de la décision Eurostat précitée, le déficit du programme actualisé se réduit, de 3,9 % du PIB en 2006 à 2,9 % en 2009. L'effort d'ajustement programmé repose en 2007 sur les recettes (le ratio des recettes croît de 0,6 point de pourcentage alors que le ratio des dépenses reste pratiquement constant) puis fortement sur les dépenses en 2008-2009 de sorte à plus

⁽¹⁾ JO L 209 du 28.1997, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1). Les documents auxquels il est fait référence dans ce texte figurent sur le site:

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Voir communiqués de presse d'Eurostat n° 30/2004 du 2 mars 2004 et n° 117/2004 du 23 septembre 2004.

que compenser une baisse importante du ratio des recettes (la réduction annuelle moyenne du ratio des dépenses, portant essentiellement sur la consommation et les transferts sociaux, serait de l'ordre de 1,6 point de pourcentage, alors que la réduction concomitante du ratio des recettes serait de l'ordre de 1,2 point de pourcentage, principalement imputable à une baisse des cotisations sociales et à des modifications apportées au système d'imposition des revenus personnels, et à d'autres modifications de la fiscalité, pas toujours pleinement explicitées). Par rapport au programme précédent, les objectifs en matière de déficit ont été revus dans un sens plus ambitieux en raison d'une croissance nettement plus dynamique et de résultats budgétaires meilleurs que prévu en 2006.

- (5) Le solde structurel (solde corrigé des variations conjoncturelles hors éléments exceptionnels et autres mesures temporaires) calculé conformément à la méthodologie commune devrait s'améliorer: de l'ordre de -2 % du PIB en 2006, il serait ramené à -¾ % du PIB en 2009, en fin de période couverte par le programme (coût de la réforme des retraites exclu). Comme dans la précédente actualisation du programme de convergence, l'objectif à moyen terme (OMT) pour la position budgétaire que présente le programme est un déficit structurel de 1 % du PIB que celui-ci ne prévoit pas d'atteindre sur la période qu'il couvre. L'OMT étant plus ambitieux que le minimum prescrit (à savoir un déficit de l'ordre de 1½ % du PIB), sa réalisation devrait permettre de dégager une marge de sécurité suffisante pour éviter l'apparition d'un déficit excessif. L'objectif à moyen terme retenu dans le programme se situe à un niveau approprié car il est proportionné au ratio d'endettement et au taux de croissance moyen du PIB potentiel sur le long terme.
- (6) Les résultats budgétaires pourraient être moins bons que ne le projette le programme, notamment pour les dernières années de la période de programmation. Il existe des incertitudes non négligeables quant à la mise en œuvre effective des réformes programmées, car celles-ci ne s'appuient pas sur des mesures précises qui accompagneront les restrictions de dépenses envisagées. En outre, des risques proviennent du scénario macroéconomique plutôt favorable retenu pour les dernières années de la période de programmation. En somme, l'action engagée jusqu'à ce jour est insuffisante et les mesures programmées devront être donc renforcées pour pouvoir atteindre les résultats escomptés.
- (7) À la lumière de la présente évaluation des risques, les orientations budgétaires du programme ne semblent pas compatibles avec une correction du déficit excessif dans le délai recommandé par le Conseil, à savoir en 2007. Les objectifs budgétaires ne permettront pas de disposer d'une marge de sécurité suffisante pour assurer que le seuil de déficit de 3 % du PIB ne sera pas franchi dans le cadre de fluctuations macroéconomiques normales sur la période couverte par le programme. Dans les années suivant la correction du déficit excessif, il conviendra d'accélérer le rythme de l'ajustement structurel en direction de l'OMT en mettant à profit les périodes de conjoncture économique favorable et en soutenant cet effort par des mesures appropriées.
- (8) Selon les estimations, la dette brute à atteint 42,0 % du PIB en 2006, un niveau nettement inférieur aux 60 % de la valeur de référence du traité. Le programme projette une diminution de 1,4 point de pourcentage du ratio de la dette sur la période qu'il couvre. Après prise en compte de l'impact de la décision Eurostat susmentionnée, la dette publique brute augmenterait de 48,9 % du PIB en 2006 à 50,2 % en 2009.
- (9) En Pologne, l'incidence budgétaire à long terme du vieillissement démographique est moins sensible qu'ailleurs dans l'UE en raison de la baisse des dépenses liées au vieillissement qui est anticipée, en partie sous l'effet de la réduction considérable de ces dépenses qui résultera de la réforme des retraites, sous réserve que celle-ci soit intégralement mise en œuvre. La position budgétaire initiale, même si elle s'est améliorée par rapport à 2005, continue à représenter un risque pour la viabilité à long terme des finances publiques, du moins avant prise en compte de l'impact budgétaire du vieillissement, et il conviendrait donc de consentir des efforts supplémentaires d'assainissement budgétaire envisagé par le programme afin de limiter les risques pesant sur la viabilité des finances publiques. Dans l'ensemble, ces risques paraissent néanmoins modérés en Pologne.
- (10) Le programme de convergence contient une évaluation qualitative de l'incidence globale sur la stratégie budgétaire à moyen terme des réformes énumérées dans le rapport sur la mise en œuvre du programme national de réforme d'octobre 2006. Il fournit en outre certaines informations sur les coûts ou économies budgétaires directs résultant des principales réformes envisagées dans le programme national de réforme, et ses projections budgétaires semblent prendre en compte l'impact sur les finances publiques des mesures définies dans ledit programme. Les mesures de nature budgétaire incluses dans le programme de convergence paraissent compatibles avec celles prévues par le programme national de réforme. Ces programmes envisagent tous deux une certaine harmonisation du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles dans le cadre du régime général, une harmonisation progressive des prestations d'invalidité dans le cadre des systèmes de retraite réformés et la mise en place d'un «panier» de services médicaux garantis.

- (11) La stratégie budgétaire exposée dans le programme n'est que partiellement conforme aux grandes orientations de politique économique contenues dans les lignes directrices intégrées pour la période 2005-2008. Les mesures engagées pour corriger le déficit excessif paraissent en particulier insuffisantes.
- (12) En ce qui concerne les données à communiquer en vertu du code de conduite pour les programmes de stabilité et de convergence, le programme fournit toutes les données obligatoires et la plupart des données facultatives ⁽¹⁾.

Le programme se propose de corriger le déficit excessif en 2007, conformément à la disposition figurant à l'article 2, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, mais le Conseil rappelle que ni l'action engagée jusqu'à présent, ni les mesures programmées, ne semblent suffisantes pour parvenir à un tel résultat.

En ce qui concerne les années suivantes, bien que le programme envisage de réaliser des progrès appropriés en direction de l'OMT dans un contexte de perspectives de croissance favorables, d'importantes incertitudes n'en pèsent pas moins sur la réalisation des objectifs budgétaires et le caractère durable de l'ajustement.

À la lumière de l'évaluation qui précède, et compte tenu de la nouvelle recommandation invitant la Pologne à corriger son déficit excessif adoptée par le Conseil le 27 février 2007 au titre de l'article 104, paragraphe 7, du traité, le Conseil invite la Pologne à:

- i) veiller à corriger son déficit excessif en 2007, conformément à la nouvelle recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7;
- ii) mettre à profit les périodes de conjoncture économique favorable — utilisant les revenus supplémentaires éventuels pour réduire le déficit —, une fois réalisée la correction envisagée du déficit excessif, pour accélérer son rythme de progression vers l'OMT moyennant la conception et la mise en œuvre des mesures supplémentaires, ciblant en particulier les dépenses, qui sont nécessaires à la réalisation de l'ajustement recherché;
- iii) préserver les résultats de la réforme des retraites.

Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires

		2005	2006	2007	2008	2009
PIB réel (variation en %)	PC nov. 2006	3,5	5,4	5,1	5,1	5,6
	COM nov. 2006	3,2	5,2	4,7	4,8	n.d.
	PC jan. 2006	3,3	4,3	4,6	5,0	n.d.
Inflation IPCH (%)	PC nov. 2006	2,2	1,4	2,1	2,5	2,5
	COM nov. 2006	2,2	1,4	2,5	2,8	n.d.
	PC jan. 2006	2,2	1,5	2,2	2,5	n.d.
Écart de production (% du PIB potentiel)	PS nov. 2006 ⁽¹⁾	- 0,4	0,5	0,5	0,3	0,4
	COM nov. 2006 ⁽³⁾	- 0,3	0,4	0,3	0,1	n.d.
	PC jan. 2006 ⁽¹⁾	0,1	0,3	0,3	0,6	n.d.
Solde des administrations publiques (hors coûts de la réforme des retraites) (% du PIB)	PC nov. 2006	- 2,5	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,6
	COM nov. 2006	- 2,5	- 2,2	- 2,0	- 1,8	n.d.
	PC jan. 2006	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9	n.d.

⁽¹⁾ Les données sur l'emploi en heures travaillées et sur la productivité de la main-d'œuvre mesurée en PIB par heures travaillées ont en particulier été omises. Les contributions à la croissance potentielle sont également absentes.

		2005	2006	2007	2008	2009
Solde des administrations publiques (y compris les coûts de la réforme des retraites) (% du PIB)	PC nov. 2006	- 4,4	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,9
	COM nov. 2006	- 4,4	- 4,2	- 4,0	- 3,9	n.d.
	PC jan. 2006	- 4,7	- 4,6	- 4,1	- 3,7	n.d.
Solde primaire (hors coût de la réforme des retraites) (% of GDP)	PC nov. 2006	0,1	0,5	1,0	1,4	1,7
	COM nov. 2006	0,1	0,2	0,4	0,6	n.d.
	PC jan. 2006	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6	n.d.
Solde structurel ⁽²⁾ (hors coût de la réforme des retraites) (% du PIB)	PC nov. 2006	- 2,4	- 2,1	- 1,6	- 1,1	- 0,7
	COM nov. 2006	- 2,3	- 2,3	- 2,1	- 1,8	n.d.
	PC jan. 2006	- 2,1	- 2,7	- 2,4	- 2,1	n.d.
Solde structurel ⁽²⁾ (y compris les coûts de la réforme des retraites) (% du PIB)	PC nov. 2006	- 4,3	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0
	COM nov. 2006	- 4,2	- 4,3	- 4,1	- 3,9	n.d.
	PC jan. 2006	- 4,7	- 4,7	- 4,2	- 3,9	n.d.
Dettes publiques brutes (hors coûts de la réforme des retraites) (% du PIB)	PC nov. 2006	41,9	42,0	42,1	41,4	40,6
	COM nov. 2006	42,0	42,4	43,1	42,7	n.d.
	PC jan. 2006	42,5	45,0	45,3	45,4	n.d.
Dettes publiques brutes (y compris les coûts de la réforme des retraites) (% du PIB)	PC nov. 2006	47,3	48,9	50,0	50,3	50,2
	COM nov. 2006	47,4	49,3	51,0	51,6	n.d.
	PC jan. 2006	47,9	51,2	52,1	52,6	n.d.

Remarques:

⁽¹⁾ Calculs des services de la Commission effectués sur la base des données fournies dans le programme.

⁽²⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles hors éléments exceptionnels et autres mesures temporaires. Solde corrigé des variations conjoncturelles et solde structurel sont identiques car les éléments exceptionnels ou autres mesures temporaires prises dans le programme sont insignifiantes.

⁽³⁾ Sur la base d'un taux de croissance potentiel estimé à 4,1 %, 4,4 %, 4,8 % and 5,0 % respectivement sur les années 2005 à 2008.

Source:

Programme de convergence (PC); prévisions économiques de l'automne 2006 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.