



Bruxelles, le 2.6.2014  
COM(2014) 431 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Évaluation de l'action engagée**

**par la POLOGNE**

**suite à la recommandation du Conseil du 10 décembre 2013 et**

**par la CROATIE**

**suite à la recommandation du Conseil du 28 janvier 2014**

**en vue de mettre un terme à leur situation de déficit public excessif**



COMMISSION  
EUROPÉENNE

Bruxelles, le **XXX**  
[...](2014) **XXX**

## **COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Évaluation de l'action engagée**

**par la POLOGNE**

**suite à la recommandation du Conseil du 10 décembre 2013 et**

**par la CROATIE**

**suite à la recommandation du Conseil du 28 janvier 2014**

**en vue de mettre un terme à leur situation de déficit public excessif**

## 1. INTRODUCTION

Le Conseil a adopté, le 10 décembre 2013, une recommandation qu'il a adressée à la Pologne, puis le 28 janvier 2014, une recommandation qu'il a adressée à la Croatie, afin que ces deux pays mettent un terme à leur situation de déficit public excessif. Il fixait au 15 et au 30 avril 2014, respectivement, la date limite à laquelle ces deux pays devaient avoir engagé une action suivie d'effets pour se conformer à la recommandation qui leur était adressée et devaient avoir remis un rapport détaillé sur la stratégie d'assainissement qu'ils envisageaient pour atteindre les objectifs fixés.

S'agissant de la Pologne, le 10 décembre 2013, le Conseil a constaté, conformément à l'article 126, paragraphe 8, TFUE, que ce pays n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à sa recommandation du 21 juin 2013 en vue de corriger son déficit excessif en 2014 au plus tard et il a donc adopté, conformément à l'article 126, paragraphe 7, TFUE, une recommandation qu'il lui a adressée, afin qu'il mette un terme à sa situation de déficit excessif en 2015 au plus tard. Conformément à l'article 5, paragraphe 1 *bis*, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, la Pologne a rendu compte de l'action qu'elle avait engagée, tant dans le cadre du programme de convergence qu'elle a présenté le 15 avril 2014 que dans un rapport spécial, remis le même jour.

Dans le cas de la Croatie, eu égard au rapport qu'elle a élaboré au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité et à l'avis rendu par le comité économique et financier conformément à l'article 126, paragraphe 4, du traité, la Commission a conclu, le 10 décembre 2013, à l'existence d'un déficit excessif en Croatie. Elle a donc adressé un avis en ce sens à la Croatie et en a informé le Conseil. Le 28 janvier 2014, considérant que, d'après les prévisions nationales et celles de la Commission, le déficit resterait largement supérieur, sur la période 2013-2015, à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue dans le traité, tandis que la dette dépasserait 60 % du PIB en 2014 et continuerait à augmenter sur la période de prévision jusqu'en 2015, le Conseil a décidé, conformément à l'article 126, paragraphe 6, du traité, qu'il existait un déficit excessif en Croatie et il a adressé à ce pays une recommandation au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité, afin qu'il mette un terme à cette situation en 2016 au plus tard. Conformément à l'article 3, paragraphe 4 *bis*, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, la Croatie a rendu compte de l'action qu'elle avait engagée dans le cadre du programme de convergence qu'elle a présenté le 30 avril 2014.

La Commission a examiné les rapports remis par les deux États membres, afin d'évaluer si ceux-ci s'étaient conformés à la recommandation qui leur avait été respectivement adressée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité.

## 2. ÉVALUATION DE L'ACTION ENGAGÉE

En vertu du règlement (CE) n° 1467/97 et du code de conduite<sup>1</sup>, il y a lieu de considérer qu'un État membre a engagé une action suivie d'effets s'il a agi conformément à la recommandation qui lui a été adressée au titre de l'article 126, paragraphe 7, TFUE. Le code de conduite stipule que l'évaluation de l'action suivie d'effets doit notamment déterminer si l'État membre concerné a atteint ses objectifs budgétaires annuels et réussi l'amélioration sous-

---

<sup>1</sup>«Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant la présentation et le contenu des programmes de stabilité et de convergence», disponibles à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)

jacente de son solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires, recommandée initialement par le Conseil.

Conformément à la méthode utilisée pour évaluer si une action suivie d'effets a été engagée, la Commission examine d'abord si l'État membre concerné a atteint son objectif en matière de déficit nominal et réussi l'amélioration sous-jacente de son solde structurel exigée dans la recommandation qui lui a été adressée dans le cadre de la PDE. Si tel est le cas, la procédure est suspendue.

Si l'État membre n'a pas atteint son objectif en matière de déficit nominal ou pas réussi l'amélioration requise de son solde structurel, une analyse approfondie des causes de cette insuffisance est entreprise, afin de déterminer si l'État membre a agi conformément à la recommandation (ou à la mise en demeure) qui lui avait été adressée. Cette analyse approfondie se fonde sur deux mesures complémentaires de l'effort budgétaire consenti: (i) une approche «descendante» («*top-down*»), consistant à calculer la variation du solde structurel, corrigé des variations qui découlent de la révision de la croissance du PIB potentiel, des augmentations ou diminutions imprévues des recettes et d'événements imprévus; et (ii) une approche «ascendante» («*bottom-up*»), consistant à estimer l'incidence budgétaire des différentes mesures budgétaires mises en œuvre par le gouvernement. L'analyse approfondie doit être complétée par d'autres considérations qualitatives pertinentes, devant permettre à la Commission d'émettre un avis autorisé sur la question de savoir si l'État membre a pris des mesures suffisantes pour se conformer à la recommandation (ou à la mise en demeure) qui lui avait été adressée dans le cadre de la PDE. Si l'analyse approfondie montre que l'État membre concerné a tenu les engagements qu'il avait pris en matière de politiques à conduire, l'évaluation conclut qu'une action suivie d'effets a été engagée, et le Conseil a alors la possibilité de proroger le délai accordé à l'État membre, même si celui-ci n'a pas atteint son objectif en matière de déficit nominal. En revanche, si l'analyse approfondie montre que ces engagements n'ont pas été tenus et que l'objectif en matière de déficit nominal n'est pas atteint, l'évaluation conclut qu'une action suivie d'effets n'a pas été engagée, et la procédure doit alors être poursuivie (avec la possibilité de fixer un nouveau délai pour la correction du déficit excessif).

## **2.1. Évaluation de l'action engagée par la Pologne**

Dans la nouvelle recommandation qu'il lui a adressée le 10 décembre 2013, le Conseil invitait la Pologne à parvenir à un déficit nominal de 4,8 % du PIB en 2013, de 3,9 % du PIB en 2014 et de 2,8 % du PIB en 2015 (compte non tenu des transferts d'actifs du deuxième pilier du système des retraites). Sur la base des prévisions macroéconomiques sous-tendant la recommandation du Conseil, cela correspond à une amélioration du solde structurel de 1 % du PIB en 2014 et de 1,2 % du PIB en 2015. La Pologne a également été invitée à mettre rigoureusement en œuvre les mesures qu'elle avait déjà annoncées et adoptées et à les compléter par des mesures supplémentaires, afin de parvenir à une correction durable de son déficit excessif en 2015 au plus tard. La recommandation laissait à la Pologne jusqu'au 15 avril 2014 pour engager une action suivie d'effets en vue de se conformer à la recommandation et remettre un rapport détaillé sur la stratégie d'assainissement envisagée pour atteindre les objectifs fixés. À l'expiration de ce délai, les autorités polonaises ont soumis à la Commission un rapport présentant les mesures qu'elles avaient prises suite à la recommandation du Conseil, ainsi que la stratégie d'assainissement choisie en vue de mettre un terme à la situation de déficit public excessif.

Le déficit nominal, de 4,3 % du PIB en 2013, a été inférieur au niveau recommandé de 4,8 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2014 des services de la Commission, le solde des

administrations publiques devrait présenter un excédent de 5,7 % du PIB en 2014. Lorsqu'on corrige cette projection pour exclure le transfert d'actifs de retraite (conformément aux règles statistiques qui seront en vigueur à compter de septembre 2014), le solde des administrations publiques s'établit à -3,6 % du PIB en 2014, soit moins que l'objectif nominal prévu par la recommandation. Pour l'année 2015, sur la base de politiques inchangées, le déficit devrait s'établir à 3,1 % du PIB (hors effet du transfert des actifs), et serait donc supérieur à l'objectif recommandé de 2,8 %.

Sur la base des prévisions du printemps de la Commission, l'évolution du solde structurel devrait le mettre juste en conformité avec l'objectif de 1 % recommandé en 2014 et, avec 0,4 % du PIB, sous cet objectif en 2015.

**Tableau 1. Pologne – comparaison des projections budgétaires**

% du PIB	Solde budgétaire nominal			Variation du solde structurel	
	2013	2014	2015	2014	2015
Prévisions du printemps 2014 de la	-4,3	5,7	-2,9	1,0	0,4
Prévisions du printemps 2014 de la Commission hors transfert des actifs de retraite*	-4,3	-3,6	-3,1	1,0	0,4
Programme de convergence	-4,3	5,8	-2,5	1,2	0,6
Objectif de la dernière recommandation PDE*	-4,8	-3,9	-2,8	1,0	1,2

Remarques:

\* Déficit nominal corrigé du transfert des actifs en lien avec la réforme des retraites (conformément au libellé de la recommandation).

\*\* Solde structurel selon le programme, recalculé par la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune.

Les projections de la Commission tiennent compte des mesures suffisamment détaillées présentées par la Pologne dans son rapport sur l'action suivie d'effets qu'elle a engagée et dans son programme de convergence. La plupart de ces mesures avaient déjà été arrêtées avant que le Conseil n'adopte sa nouvelle recommandation dans le cadre de la PDE le 10 décembre 2013 et prises en considération dans les prévisions de l'automne 2013 des services de la Commission. Selon l'évaluation de la Commission, les mesures supplémentaires prises depuis que la recommandation a été adressée à la Pologne dans le cadre de la PDE devraient avoir une incidence limitée en 2014 et réduire le déficit de 0,1 % du PIB en 2015.

Une fois corrigée de la révision à la baisse de la croissance potentielle ainsi que de l'évolution des recettes depuis l'adoption de la recommandation du Conseil, l'amélioration structurelle est estimée à 0,6 % du PIB en 2014, ce qui est inférieur à l'effort recommandé par le Conseil. Cet écart- est confirmé par une évaluation ascendante, qui estime l'ampleur de l'effort budgétaire supplémentaire réalisé en 2014 sur la base des mesures discrétionnaires en matière de recettes

et l'évolution des dépenses entre le scénario de base qui sous-tend la recommandation du Conseil et les prévisions du printemps 2014 de la Commission. Selon cette analyse, l'effort se monte à -0,1 % du PIB au lieu des 0,4 % du PIB recommandés. En 2015, sur la base de l'hypothèse habituelle des politiques inchangées, l'évolution du solde structurel corrigé est estimée à 0,1 % du PIB, bien en-deçà des 1,2 % du PIB requis par la recommandation révisée au titre de la PDE. Cet écart est confirmé par l'évaluation ascendante qui prévoit un effort de -0,8 % du PIB en 2015, soit un niveau nettement inférieur à l'effort jugé nécessaire au moment de la recommandation

**Tableau 2. Pologne – comparaison de l'évolution du solde structurel corrigé et de l'effort budgétaire sur la base des prévisions du printemps 2014 de la Commission**

% du PIB	Variation du solde structurel corrigée		Ascendante	
	2014	2015	2014	2015
Prévisions du printemps 2014 de la Commission	0,6	0,1	-0,1	-0,8
Objectif PDE	1,0	1,2	0,4	1,0

Étant donné que la Pologne a respecté la recommandation en matière de solde nominal ainsi qu'en matière d'évolution du solde structurel en 2014, la Commission estime que la procédure doit être suspendue. Toutefois, des risques pèsent sur la correction durable du déficit excessif dans le délai fixé étant donné que l'effort budgétaire, tel qu'il ressort tant de l'évolution du solde structurel corrigé que de l'évaluation ascendante, est nettement inférieur aux niveaux recommandés. Les services de la Commission s'attendent notamment à ce qu'en 2015, et avant la présentation du budget 2015, le déficit nominal atteigne 3,1 % du PIB (hors transfert des actifs de retraite) et que l'amélioration structurelle soit de 0,4 % du PIB, soit moins que les objectifs recommandés par le Conseil. Le budget 2015 devra donc inclure des mesures d'ajustement structurel en vue de garantir le respect de la recommandation du Conseil.

## 2.2. Évaluation de l'action engagée par la Croatie

Le 28 janvier 2014, le Conseil a engagé la procédure concernant les déficits excessifs à l'endroit de la Croatie, à laquelle il a recommandé de corriger son déficit excessif en 2016 au plus tard. La recommandation du Conseil invitait la Croatie à parvenir à un déficit nominal de 4,6 % du PIB en 2014, de 3,5 % du PIB en 2015 et de 2,7 % du PIB en 2016<sup>2</sup>, ce qui correspond à une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2014, de 0,9 % du PIB en 2015 et de 0,7 % du PIB en 2016. La Croatie a également été invitée à adopter des mesures d'assainissement équivalent à 2,3 % du PIB en 2014 et à 1,0 % du PIB en 2015 et 2016, afin de parvenir à l'ajustement requis de son solde structurel. La recommandation laissait à la Croatie jusqu'au 30 avril 2014 pour engager une action suivie d'effets en vue de se conformer

<sup>2</sup> Les objectifs ne sont pas corrigés pour tenir compte de l'incidence de l'apport d'actifs lié à la réforme des retraites. Toutefois, avec l'introduction du SEC 2010 à l'automne 2014, cette incidence sera exclue des chiffres qui constitueront la base de l'évaluation réalisée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance à compter de cette date.

à la recommandation et remettre un rapport détaillé sur la stratégie d'assainissement envisagée pour atteindre les objectifs fixés. La Croatie a présenté un rapport sur l'action qu'elle avait engagée dans le cadre de son programme de convergence.

**Tableau 3. Croatie – comparaison des projections budgétaires**

% du PIB	Solde budgétaire nominal		Variation du solde structurel	
	2014	2015	2014	2015
Prévisions du printemps 2014 de la Commission	-3,8	-3,1	0,4	0,8
<i>p.m. prévisions du printemps 2014 de la Commission hors transfert des actifs de retraite*</i>	-4,6	-3,8	0,4	0,8
Programme de convergence	-4,4	-3,5	-0,3	0,9
Objectif de la dernière recommandation PDE	-4,6	-3,5	0,5	0,9

Remarques:

\* Déficit nominal corrigé du transfert des actifs en lien avec la réforme des retraites.

\*\* Solde structurel selon le programme, recalculé par la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune.

Le programme de convergence utilise des méthodes comptables différentes pour les années passées et futures. Il en découle une réduction marquée et artificielle (d'au moins 5 % du PIB) de l'amélioration du solde structurel (recalculé) en 2014.

D'après les informations actuellement disponibles et les prévisions du printemps 2014 des services de la Commission, le déficit public devrait atteindre 3,8 % du PIB en 2014 et 3,1 % du PIB en 2015. Lorsqu'on corrige ces projections pour exclure le transfert des actifs de retraite (conformément aux règles statistiques qui seront en vigueur à compter de septembre 2014), le déficit public prévu s'établit à 4,6 % en 2014 et à 3,8 % du PIB en 2015. Le scénario de référence des services de la Commission ne tient cependant pas compte de l'intégralité des mesures prévues dans le programme d'assainissement, en raison de la spécification insuffisante de certaines d'entre elles (telles que les économies à réaliser sur les subventions et les transferts sociaux) et d'incertitudes quant au traitement comptable qui sera appliqué dans certains cas (par exemple, en cas de prélèvement de bénéfices d'entreprises publiques). Néanmoins, sur la base des mesures d'assainissement prévues, l'objectif nominal fixé dans le cadre de la PDE devrait être atteint en 2014 et manqué de ¼ % du PIB en 2015. Le solde structurel s'améliorera de 0,4 % du PIB en 2014 et de 0,8 % du PIB en 2015, ce qui est légèrement en-deçà de l'amélioration de 0,5 % et de 0,9 % du PIB respectivement requise pour ces deux années dans la recommandation du Conseil.

**Tableau 4. Croatie – comparaison de l'évolution du solde structurel corrigé et de l'effort budgétaire sur la base des prévisions du printemps 2014 de la Commission**

% du PIB	Variation du solde structurel corrigé		Ascendante	
	2014	2015	2014	2015
Prévisions du printemps 2014 de la Commission	0,2	0,8	2,3	1,1
Objectif PDE	0,5	0,9	2,3	1,0

Une analyse approfondie de l'évolution du solde structurel corrigé et selon l'approche ascendante, menée afin de déterminer si une action suivie d'effets a été engagée, montre une amélioration de ce solde de 0,2 % du PIB en 2014 et un effort de 0,8 % du PIB en 2015, ce qui est inférieur, ces deux années, à l'exigence fixée à la Croatie, mais seulement de manière marginale en 2015. En revanche, l'effort budgétaire évalué selon l'approche ascendante est jugé atteint, tant en 2014 qu'en 2015, avec des mesures se chiffrant à 2,3 % du PIB en 2014, ce qui est conforme à l'exigence fixée à la Croatie, et à 1,1 % du PIB en 2015, ce qui est légèrement supérieur à l'objectif recommandé de 1 % du PIB. C'est le reflet du fait que l'ajustement budgétaire prévu dans le programme repose sur un vaste ensemble de mesures, notamment des augmentations des cotisations de sécurité sociale et de pension et des baisses de dépenses en matière de subventions, de consommation intermédiaire et de transferts sociaux. Dans le contexte de l'analyse approfondie, il y a lieu de tenir compte du fait que l'ensemble de ces mesures ont été adoptées depuis janvier 2014 en réponse à la décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif. La ferme volonté des autorités de se conformer à la recommandation du Conseil se reflète également dans le fait que, lorsqu'il s'est avéré que la révision du budget 2014 en mars 2014 n'était pas suffisante pour répondre aux recommandations émises dans le cadre de la PDE, les autorités ont pris des mesures supplémentaires représentant 0,4 % du PIB.

Au regard du fait qu'en 2014, l'objectif nominal devrait être atteint et que l'approche ascendante montre que la Croatie a pris les mesures jugées nécessaires pour atteindre les objectifs définis dans la recommandation émise dans le cadre de la PDE, et compte tenu de l'analyse approfondie et autres facteurs qualitatifs susmentionnés, la Commission estime que la procédure pour la Croatie doit être suspendue. Toutefois, étant donné que dans l'attente de la présentation du budget 2015, les services de la Commission s'attendent à ce qu'en 2015, le solde nominal et l'amélioration structurelle se situent en-deçà des objectifs recommandés par le Conseil, le budget 2015 devra comprendre des mesures d'ajustement structurel permettant d'assurer le respect de la recommandation du Conseil.

### **3. CONCLUSIONS**

La Commission estime que la Pologne et la Croatie ont engagé une action suivie d'effets et que, pour le moment, aucune mesure supplémentaire n'est requise dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Elle continuera à suivre de près l'évolution de leur situation budgétaire, conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance.



## Annexe: tableaux relatifs à la PDE

**Tableau A1. Ajustement de l'effort structurel apparent en fonction de la révision de la croissance potentielle – Détails du calcul**

PL	Croissance du PIB potentiel sous-tendant la recommandation du Conseil (en %)	Croissance du PIB potentiel au moment de l'évaluation (en %)	Erreur de prévision (en %)	Dépenses structurelles (en % du PIB potentiel)	Coefficient de correction $\alpha$ (en % du PIB nominal potentiel)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2013	2,7	3,2	-0,5	42,4	-0,2
2014	2,5	3,2	-0,8	41,3	-0,3
2015	2,5	3,4	-0,9	40,7	-0,4

HR	Croissance du PIB potentiel sous-tendant la recommandation du Conseil (en %)	Croissance du PIB potentiel au moment de l'évaluation (en %)	Erreur de prévision (en %)	Dépenses structurelles (en % du PIB potentiel)	Coefficient de correction $\alpha$ (en % du PIB nominal potentiel)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	-0,2	0,3	-0,5	44,6	-0,2
2015	0,6	0,6	0,0	45,0	0,0

**Tableau A2. Ajustement de l'effort structurel apparent en fonction de la révision des diminutions/augmentations des recettes – détails du calcul**

PL	Évolution des recettes courantes (en glissement annuel) (milliards)		Mesures discrétionnaires concernant les recettes courantes (milliards)		Hypothèses relatives à la croissance du PIB nominal (en %)		Variation de l'écart de production		Recettes courantes au cours de l'année t-1 (milliards)		Écart de recettes (milliards)*	PIB nominal	Coefficient correcteur $\beta$ (en % du PIB nominal)
	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+( $\epsilon$ -1)*(4)/100]*(5)']-[(1)-(2)-[(3)+( $\epsilon$ -1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2013	-7,7	6,9	1,3	1,3	0,0	0,0	-1,4	-1,6	590,5	590,5	13,2	1635,7	0,8
2014	22,7	27,3	6,8	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	582,7	597,3	2,0	1705,5	0,1
2015	32,1	34,9	5,9	6,5	0,0	0,1	0,4	0,1	605,4	624,6	-0,3	1791,0	0,0

\* élasticité des recettes ( $\epsilon$ ): 0,78

HR	Évolution des recettes courantes (en glissement annuel) (milliards)		Mesures discrétionnaires concernant les recettes courantes (milliards)		Hypothèses relatives à la croissance du PIB nominal (en %)		Variation de l'écart de production		Recettes courantes au cours de l'année t-1 (milliards)		Écart de recettes (milliards)*	PIB nominal	Coefficient correcteur $\beta$ (en % du PIB nominal)
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+( $\epsilon$ -1)*(4)/100]*(5)']-[(1)-(2)-[(3)+( $\epsilon$ -1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	3,1	4,0	2,2	5,9	0,0	0,0	0,7	-0,9	131,0	133,9	-0,2	328,9	-0,1
2015	5,2	4,9	0,0	1,2	0,0	0,0	0,6	0,1	134,0	137,8	0,0	335,0	0,0

\* élasticité des recettes ( $\epsilon$ ): 0,86