



Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 554 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Pologne

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

RAPPORT DE LA COMMISSION

Pologne

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures de coordination des politiques nécessaires dans le cadre du pacte.

Selon les données communiquées par les autorités polonaises le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat¹, le déficit public de la Pologne a atteint 0,7 % du PIB en 2019, et sa dette s'est établie à 46,0 % du PIB. Le programme de convergence de la Pologne pour 2020 prévoit cette année un déficit de 8,4 % du PIB et une dette de 55,2 % du PIB.

Le déficit prévu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport afin d'analyser le respect par la Pologne du critère de déficit prévu par le traité. Le critère de la dette peut être considéré comme rempli, étant donné que le ratio d'endettement est inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. Il tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-9,5	-3,8
Critère de la dette	Dette publique brute	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Source: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de convergence pour 2020, la Pologne devrait enregistrer cette année un déficit public de 8,4 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche,

et ce dépassement de la valeur de référence du traité prévu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions du printemps de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur l'économie polonaise, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 4,3 % en 2020.

Le dépassement prévu de la valeur de référence du traité n'est pas temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit restera supérieur à 3 % du PIB en 2021.

En résumé, le déficit prévu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement anticipé est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

3. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport, qui doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et t[enir] compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire essentiel à prendre en considération pour 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives particulièrement incertaines. La pandémie a également conduit à l'activation de la clause dérogatoire générale.

3.1 La pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux particuliers et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien à la liquidité et d'autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non une incidence immédiate sur le solde des administrations publiques. Ces mesures, conjuguées à la chute de l'activité économique, contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

3.2 Situation économique à moyen terme

La croissance économique a dépassé 4 % en 2019, principalement en raison de la robustesse de la demande intérieure. Toutefois, en raison de la pandémie de COVID-19, les prévisions du printemps 2020 de la Commission tablent sur une baisse du PIB de 4,3 % en 2020, reflétant la perturbation de l'activité économique provoquée par les mesures de confinement et une chute sans précédent de la demande extérieure. L'augmentation du chômage, le recul brutal de la progression des salaires et le faible niveau de confiance des consommateurs devraient peser lourdement sur la consommation privée. Les investissements devraient également diminuer fortement en 2020. La production devrait enregistrer un fort recul au premier semestre, puis se redresser progressivement à partir du troisième trimestre. Ces perspectives sont marquées par un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie et à son impact économique. Il s'agit d'un facteur atténuant dans l'appréciation du respect par la Pologne du critère du déficit en 2020.

3.3 Position budgétaire à moyen terme

Le 13 juillet 2018, il a été recommandé à la Pologne de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes (ci-après dénommé «critère des dépenses») n'excède pas 4,2 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel de 0,6 % du PIB². L'évaluation globale indique un écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement en direction de l'OMT en 2019 et sur la période 2018-2019.

Le programme de convergence fournit des informations sur de nouvelles dépenses considérables (d'une incidence budgétaire de 3,2 % du PIB en 2020) visant à contenir la pandémie et à soutenir l'économie. Les dépenses les plus élevées sont prévues pour des indemnités destinées aux travailleurs indépendants et aux travailleurs employés dans le cadre de contrats de travail atypiques, des exemptions de cotisations sociales pour les entreprises, et des subventions salariales accordées à certaines entreprises³. Le programme de convergence

² Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Pologne pour 2018, JO C 320 du 10.9.2018, p. 88.

³ Le programme de convergence mentionne également des prêts à payer par le Fonds de développement polonais pour un montant total de 100 milliards de PLN, dont environ 60 milliards devraient être

tient également compte d'une forte diminution des recettes publiques, provoquée par la crise et des effets conjoncturels. En 2021, selon le programme de convergence, les recettes devraient augmenter à la faveur d'une reprise de l'économie et de facteurs conjoncturels. Le programme de convergence ne mentionne pas de nouvelles dépenses élevées visant à soutenir l'économie. Le programme de convergence souligne la grande incertitude qui entoure ces projections, en fonction de l'évolution de la pandémie, de la durée et de la rigueur des mesures sanitaires, de la vigueur de la reprise économique, de la politique de la banque centrale et de la situation extérieure.

3.4 Autres facteurs mis en avant par la Pologne

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités polonaises ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités. Un facteur supplémentaire non encore mentionné est la détermination du gouvernement à réduire le déficit excessif dès que possible. Grâce à la norme de stabilisation des dépenses, les autorités prévoient de ramener le déficit à un niveau proche de 3 % du PIB en 2021, si la situation économique ne nécessite aucune impulsion budgétaire supplémentaire.

4. CONCLUSIONS

D'après le programme de convergence, le déficit public nominal de la Pologne devrait atteindre 8,4 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte. Dans l'ensemble, étant donné que le déficit prévu est largement supérieur à 3 % du PIB et que ce dépassement n'est pas temporaire, et compte tenu de tous les facteurs pertinents, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997 n'est pas rempli.

convertis en prêts, sans être enregistrés comme dépenses en 2020. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission supposent que le montant impayé attendu est enregistré sous la forme de transferts en capital au moment où des prêts sont versés à des entreprises (c'est-à-dire en 2020).