Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/642

10.2.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 janvier 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Pologne

(C/2025/642)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121,

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment son article 17,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits excessifs. Il promeut en outre l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles.

(2) Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme que les États membres soumettent au Conseil et à la Commission sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Les plans devraient atteindre deux objectifs: i) garantir notamment que, à la fin de la période d'ajustement, la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents, et que le déficit public soit ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme, et ii) garantir la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'UE. À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme en faveur d'une trajectoire des dépenses nettes ([4]), qui établit effectivement une contrainte budgétaire pour la durée du plan, couvrant quatre ou cinq ans (en fonction de la durée ordinaire de la législature d'un État membre). En outre, le plan doit expliquer comment l'État membre assurera la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays (y compris celles se rapportant à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le cas échéant), et comment l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

([1]) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Les dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263, à savoir les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

(3) Après la présentation du plan, la Commission doit évaluer si celui-ci satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

(4) Sur recommandation de la Commission, le Conseil doit ensuite adopter une recommandation fixant la trajectoire des dépenses nettes de l'État membre concerné et, le cas échéant, approuvant l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement budgétaire.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DE LA POLOGNE

(5) Le 9 octobre 2024, la Pologne a soumis au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ce plan a été présenté après une prolongation du délai fixé à l'article 36 du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu avec la Commission au vu des raisons invoquées par la Pologne.

Processus préalable à la présentation du plan

(6) Pour encadrer le dialogue menant à la présentation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a communiqué à la Pologne, le 21 juin 2024, la trajectoire de référence prévue à l'article 9 du règlement (UE) 2024/1263 ([5]). La Commission a publié cette trajectoire de référence le 9 octobre 2024 ([6]). La trajectoire de référence est fondée sur les risques et garantit que, à la fin de la période d'ajustement et en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires au-delà de la période d'ajustement, la dette publique suit une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents à moyen terme, et que le déficit public est ramené en dessous de 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Conformément à l'article 6, point d), et aux articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263, la trajectoire de référence est également compatible avec le critère du déficit, la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit. La trajectoire de référence de la Pologne prévoit, sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024 et en supposant une période d'ajustement de 4 ans, que la croissance des dépenses nettes ne doit pas dépasser les valeurs figurant dans le tableau 1. Cela correspond à une croissance moyenne des dépenses nettes de 4,5 % sur la période d'ajustement (2025-2028).

Tableau 1: Trajectoire de référence fournie par la Commission à la Pologne le 21 juin 2024

	2025	2026	2027	2028	Moyenne 2025-2028
Croissance maximale des dépenses nettes (annuelle, en %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Source: calculs de la Commission.

(7) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, la Pologne et la Commission ont engagé un dialogue technique de juillet à octobre 2024. Ce dialogue a porté sur la trajectoire des dépenses nettes envisagée par la Pologne et ses hypothèses sous-jacentes (en particulier la production potentielle, les taux d'intérêt, le déflateur du PIB et les multiplicateurs budgétaires), sur la dérogation à la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période, ainsi que sur les réformes et investissements envisagés pour répondre aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'Union en matière de transition numérique équitable et écologique, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et de renforcement des capacités de défense.

(8) D'après les informations fournies par la Pologne dans son plan, aucun processus de consultation des parties prenantes nationales concernées (y compris des partenaires sociaux), tel que prévu à l'article 11, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1263, ne s'est tenu avant la présentation du plan, conformément aux dispositions transitoires prévues à l'article 36, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2024/1263. Cela étant, toujours selon les

([5]) Les orientations préalables transmises aux États membres et au Comité économique et financier comprennent des trajectoires avec et sans prolongation de la période d'ajustement (couvrant respectivement des périodes de 4 et 7 ans). Elles comprennent également les principales conditions et hypothèses sous-jacentes initiales utilisées dans le cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission. La trajectoire de référence a été calculée sur la base de la méthode décrite dans le «Debt Sustainability Monitor» (rapport de suivi de la soutenabilité de la dette) de la Commission pour 2023 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Elle se base sur les prévisions économiques du printemps 2024 de la Commission européenne et leur prolongation à moyen terme jusqu'en 2033, et la croissance du PIB ainsi que les coûts du vieillissement à long terme sont conformes au rapport 2024 sur le vieillissement élaboré conjointement par la Commission et le Conseil (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#poland.

informations fournies par la Pologne dans son plan, en septembre 2024, la Pologne a entamé des consultations sur les réformes et les investissements proposés avec les représentants de la société civile et les partenaires sociaux dans le cadre du groupe «Semestre européen» national.

Autres processus liés

(9) Le 26 juillet 2024, le Conseil a constaté l'existence d'un déficit excessif en Pologne en raison du non-respect du critère du déficit ([7]). La présente recommandation coïncide avec la recommandation du Conseil au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Pologne ([8]). L'adoption simultanée de ces recommandations, qui est adaptée à la transition vers le nouveau cadre de gouvernance économique et justifiée par celle-ci, garantit la cohérence entre les trajectoires d'ajustement recommandées.

(10) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé à la Pologne une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([9]).

RÉSUMÉ DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION DE CELUI-CI PAR LA COMMISSION

(11) Conformément à l'article 16 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a évalué le plan comme suit:

Contexte: situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires

(12) L'activité économique en Pologne a augmenté de 0,1 % en 2023, portée par des exportations nettes positives et des investissements considérables, mais ralentie par les stocks et la consommation privée. Selon les prévisions de la Commission européenne de l'automne 2024, l'économie devrait connaître une croissance de 3,0 % en 2024, sous l'effet d'une consommation tant publique que privée soutenue et d'une contribution positive de l'investissement. En 2025, le PIB réel devrait augmenter de 3,6 %, la consommation poursuivant sa forte croissance et l'investissement s'accélérant. En 2026, la croissance du PIB réel devrait s'établir à 3,1 %, portée par des contributions positives de la consommation tant privée que publique ainsi que de l'investissement. Sur la période couverte par les prévisions (à savoir 2024-2026), la croissance du PIB potentiel de la Pologne devrait s'établir juste en dessous de 3 %, soit moins que les années précédentes, ce qui s'explique par une contribution plus faible de la main-d'œuvre. Le taux de chômage s'est établi à 2,8 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 2,9 % en 2024, 2,8 % en 2025 et 2,7 % en 2026. L'inflation (déflateur du PIB) devrait diminuer, passant de 9,5 % en 2023 à 3,9 % en 2024, et atteindre 4,6 % en 2025 et 3,0 % en 2026.

(13) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, en 2023, le déficit public de la Pologne s'est élevé à 5,3 % du PIB. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2024, il devrait atteindre 5,8 % du PIB en 2024 et diminuer pour s'établir à 5,6 % du PIB en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, à 5,3 % en 2026. Les prévisions de la Commission incluent le projet de budget 2025 de la Pologne que le gouvernement a soumis au parlement national en septembre. La dette publique s'établissait à 49,7 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2024, le ratio d'endettement devrait augmenter pour atteindre 54,7 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait augmenter pour s'établir à 58,9 % du PIB à la fin de 2025 et à 62,4 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas étayés par des mesures concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

(14) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Pologne couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire sur quatre ans.

(15) Le plan contient toutes les informations requises par l'article 13 du règlement (UE) 2024/1263.

(16) Le plan comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 4,5 % au cours des années 2025-2028. La croissance moyenne des dépenses nettes indiquée dans le plan pour la période d'ajustement (2025-2028) est à peu près conforme ([10]) à celle prévue dans la trajectoire de référence transmise par la Commission le 21 juin 2024. Le plan table sur une diminution de la croissance potentielle du PIB, qui passerait de 3,2 % en 2024 et de 3,3 % en 2025 à 1,6 % en 2028.

([7]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.
([8]) Recommandation de recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif en Pologne, COM(2024) 956 final du 26.11.2024.
([9]) Recommandation du Conseil du 21 octobre 2024 relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de la Pologne.
([10]) La différence n'est pas visible en raison de l'arrondi.

En outre, le plan prévoit que le taux de croissance du déflateur du PIB passera de 3,6 % en 2024 à 5,0 % en 2025, avant de diminuer progressivement pour atteindre 4,7 % en 2026, 4,3 % en 2027 et 4,0 % en 2028.

Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan de la Pologne

	2024	2025	2026	2027	2028	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028
Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	Sans objet
Croissance potentielle du PIB (en %)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Pologne et calculs de la Commission.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant la dette publique

(17) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle s'engage le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, augmenter, passant de 54,6 % du PIB en 2024 à 61,3 % du PIB en 2027 et tomber à 61,2 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028), comme indiqué dans le tableau suivant. Après cette période, à moyen terme (c'est-à-dire jusqu'en 2038), le ratio d'endettement devrait, selon le plan, continuer à diminuer, pour atteindre 52,8 % du PIB d'ici à 2038. En conséquence, selon le plan, la dette publique serait ramenée en dessous de la valeur de référence de 60 % du PIB du traité à moyen terme. Cela est plausible étant donné que, sur la base des hypothèses du plan, la dette devrait être inférieure à 60 % du PIB d'ici à 2038 selon l'ensemble des tests de résistance déterministes de l'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 3: Évolution de la dette publique et du solde public dans le plan de la Pologne

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dette publique (en % du PIB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Solde public (en % du PIB)	- 5,1	- 5,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 2,9	- 2,0

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Pologne.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant le solde public

(18) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses contenues dans le plan, le déficit public diminuerait progressivement, passant de 5,7 % du PIB en 2024 à 2,9 % du PIB en 2028. En conséquence, selon le plan, le solde public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028). En outre, au cours des dix ans suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2038), le déficit public ne dépasserait pas 3 %

du PIB. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 6, point b), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Profil temporel de l'ajustement budgétaire

(19) Le profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation du solde primaire structurel telle que décrite dans le plan, est concentré entre 2025 et 2026-2028, par rapport à la trajectoire en principe linéaire visée à l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263. Selon le plan, cette dérogation à la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période est justifiée au titre de la disposition transitoire de l'article 36, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2024/1263 par l'augmentation des dépenses financées par des prêts provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et le cofinancement des fonds de l'UE en 2025 (selon les estimations, de 0,16 % et 0,03 % du PIB respectivement), ainsi que par l'augmentation des investissements dans la défense en 2025 (qui devraient augmenter de 0,25 % du PIB). En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes présentée dans le plan est compatible avec la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période prévue à l'article 6, point c), et avec la disposition transitoire prévue à l'article 36, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 4: Évolution du solde primaire structurel dans le plan de la Pologne

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Solde primaire structurel (en % du PIB)	- 2,5	- 2,9	- 2,6	- 1,5	- 0,5	0,4
Variation du solde primaire structurel (en p.p.)	Sans objet	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Pologne.

Conformité du plan avec la procédure concernant les déficits excessifs

(20) La trajectoire des dépenses nettes définie dans le plan est conforme aux exigences de la procédure concernant les déficits excessifs [en particulier l'ajustement structurel annuel minimal fixé à l'article 3, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil, compte tenu du facteur pertinent lié à l'augmentation prévue des investissements dans le domaine de la défense].

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la résilience du déficit

(21) L'exigence du volet préventif énoncée à l'article 8 du règlement (UE) 2024/1263 en ce qui concerne la sauvegarde de la résilience du déficit, qui vise à offrir une marge commune par rapport à la valeur de référence du déficit de 3 % du PIB, ne s'applique pas à la Pologne, étant donné que le déficit ne devrait être ramené sous la barre des 3 % du PIB qu'au cours de la dernière année de la période d'ajustement.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette

(22) Selon le plan, la dette publique sera comprise entre 60 % et 90 % du PIB en 2026-2028. Toutefois, puisque le plan prévoit que le déficit public passera sous les 3 % du PIB en 2028, ce qui conduira à ce que la décision constatant l'existence d'un déficit excessif soit abrogée au cours de l'année suivant la fin de la période d'ajustement, la sauvegarde de la soutenabilité de la dette ne s'applique pas pendant la période couverte par le plan.

Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan

(23) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui s'écartent des hypothèses de la Commission transmises à la Pologne le 21 juin 2024. En particulier, le plan utilise des hypothèses différentes pour neuf variables, à savoir le point de départ (solde public en 2024), la croissance potentielle du PIB, le déflateur du PIB en 2024 et 2025, la croissance du PIB réel en 2024 et 2025, les taux d'intérêt, la structure d'endettement, le multiplicateur budgétaire, les ajustements stock-flux. De plus, il comprend un profil d'ajustement concentré en fin de période. Une évaluation de ces différences est fournie ci-dessous. Les différences entre les hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune considérée isolément.

— Le plan prévoit une position initiale moins favorable que dans l'hypothèse de la Commission. Le solde primaire structurel était de - 2,6 % du PIB dans les orientations préalables et de - 2,9 % du PIB dans le plan. Ce solde primaire structurel plus faible dans le plan correspond à des résultats budgétaires moins bons au cours des trois premiers trimestres de 2024, en raison d'une exécution du budget en recettes plus faible que prévu, en particulier au niveau de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, conjuguée à des dépenses plus élevées que prévu. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée et contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus faible dans le plan que selon les hypothèses de la Commission.

— Selon le plan, le déflateur du PIB atteindra 3,6 % en 2024, 5,0 % en 2025, 4,7 % en 2026, 4,3 % en 2027 et 4,0 % en 2028. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Dans ses orientations préalables, la Commission prévoyait un déflateur du PIB de 4,5 % en 2024 et de 4,2 % en 2025. La différence entre le plan et les orientations préalables s'explique par la révision du calendrier en vue de la suppression progressive totale des mesures de soutien dans le domaine de l'énergie, qui devait intervenir en juillet 2024 mais qui a été reportée à janvier 2025 en application de la législation polonaise en vigueur, tel qu'il ressort du plan, mais aussi conformément aux prévisions de la Commission de l'automne 2024. Les projections de croissance du déflateur du PIB pour les années restantes du plan sont légèrement inférieures à ce que donnerait la règle de convergence à moyen terme à partir de la valeur de départ plus élevée pour 2025. Dans l'ensemble, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Selon le plan, les taux d'intérêt implicites nominaux atteindront 4,9 % en 2024, 5,2 % en 2025, 4,6 % en 2026, 4,5 % en 2027 et 4,4 % en 2028. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Dans ses orientations préalables, la Commission tablait sur des taux d'intérêt implicites nominaux de 4,8 % en 2024, de 4,8 % en 2025, de 5,1 % en 2026, de 5,2 % en 2027 et de 5,4 % en 2028. La baisse des taux annoncée dans le plan s'explique par une baisse des taux d'intérêt du marché, une augmentation de la part de la dette émise à des taux d'intérêt du marché à court terme afin de refléter le volume important de la dette à long terme émise à des taux d'intérêt variables, une prévision d'assouplissement des taux directeurs de la banque centrale à partir de 2025 et la très courte échéance de la dette publique polonaise. Dans l'ensemble, l'hypothèse du plan est considérée comme dûment justifiée par l'utilisation de données de marché plus récentes, une décomposition de la dette plus détaillée et des facteurs propres au pays qui influent sur les projections de la dette.

— Comme indiqué ci-dessus, le plan prévoit un profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation du solde primaire structurel, qui est concentré en fin de période sur la période 2026-2028. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus faible dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Cette différence s'explique par les raisons énumérées au considérant 19. Par ailleurs, le taux de croissance des dépenses nettes en 2025 auquel la Pologne s'engage suppose une amélioration du solde primaire structurel en 2025 plus importante que celle indiquée dans le plan et fondée sur le cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

Dans l'ensemble, l'incidence des hypothèses qui sont dûment justifiées neutralise l'incidence de la détérioration de la situation budgétaire initiale sur la croissance moyenne des dépenses nettes. Les autres différences d'hypothèses, bien qu'elles ne soient pas toujours compatibles avec le cadre commun d'analyse de la soutenabilité de la dette, n'ont pas d'incidence significative sur la croissance moyenne des dépenses nettes par rapport aux hypothèses de la Commission. La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la trajectoire des dépenses nettes.

Stratégie budgétaire du plan

(24) Selon la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, les engagements relatifs aux dépenses nettes seront réalisés au moyen de la maîtrise des dépenses et d'augmentations discrétionnaires des recettes. La prévision d'assainissement budgétaire pour 2025 repose sur les prévisions de dépenses et de recettes incluses dans le projet de budget pour 2025. Elle tient compte de l'incidence budgétaire des seuils de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des augmentations des droits d'accise, de l'annulation de la réduction du taux de TVA sur les denrées alimentaires, de la suppression des mesures de soutien dans le domaine de l'énergie qui avaient été prolongées jusqu'à la fin de 2024 et du gel de la valeur nominale de certaines prestations sociales (y compris les programmes Family 800 Plus et Active Parent). Au cours des trois prochaines années du plan, des mesures d'assainissement budgétaire seront nécessaires tant du côté des recettes que du côté des dépenses, à parts à peu près égales. Pour la période 2026-2028, les principales mesures en matière de recettes comprennent la poursuite du gel des seuils nominaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et une augmentation des droits d'accise sur l'alcool et le tabac. Du côté des dépenses, les principales mesures concernent la limitation de la *croissance* nominale de la consommation

intermédiaire des administrations publiques et des prestations de sécurité sociale, à l'exclusion des pensions de retraite. La définition des mesures de politiques publiques à adopter doit être confirmée ou ajustée et quantifiée dans les budgets annuels. Par ailleurs, il existe des risques pour la mise en œuvre de la stratégie budgétaire indicative figurant dans le plan, qui découlent de risques pesant sur les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le plan et des besoins croissants en matière de dépenses pour la défense, qui peuvent entraîner des limitations dans d'autres postes de dépenses nettes. Le budget pour 2025 que le gouvernement a présenté au parlement national en septembre 2024 précise les mesures de politiques publiques au moyen desquelles sera réalisé l'engagement en matière de dépenses nettes pour 2025.

Intentions en matière de réformes et d'investissements dans le plan répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'Union

(25) Le plan décrit les intentions des pouvoirs publics concernant les réformes et les investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Le plan comprend quatorze réformes et investissements qui répondent aux priorités communes de l'UE, dont onze sont soutenus financièrement par la facilité pour la reprise et la résilience et six par les fonds de la politique de cohésion.

(26) En ce qui concerne la priorité commune d'une transition écologique et numérique équitable, dans laquelle s'inscrivent les objectifs climatiques énoncés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan prévoit des investissements dans l'internet à haut débit, la robotisation et la numérisation des entreprises, la transformation numérique des entreprises grâce à l'utilisation de l'informatique en nuage, mais aussi des réformes en faveur de la transformation écologique dans les zones urbaines et de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ainsi que des investissements dans l'utilisation durable des ressources en eau dans les zones rurales. Ces mesures visent à relever les défis recensés dans les recommandations par pays, notamment concernant la numérisation des entreprises (recommandations de 2024 et de 2022), les innovations (2022 et 2019) ainsi que les ressources en eau (2024).

(27) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan comprend une réforme qui devrait favoriser l'innovation et la compétitivité de l'économie en renforçant la protection de la propriété industrielle, des mesures améliorant l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics ainsi qu'une réforme du système de soins de longue durée. Ces mesures visent à relever les défis recensés dans les recommandations par pays, notamment concernant les soins de longue durée (recommandations de 2024, 2022 et 2019) ainsi que les marchés publics (2024).

(28) En ce qui concerne la priorité commune que représente la sécurité énergétique, le plan comprend une réforme dans le domaine de l'énergie éolienne, des investissements dans les parcs éoliens en mer, les systèmes de stockage d'énergie, les technologies de l'hydrogène, les infrastructures énergétiques ainsi que des mesures de soutien dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Ces mesures visent à relever les défis recensés dans les recommandations par pays, notamment concernant le chauffage urbain (recommandation de 2024), les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (2023 et 2022) et les infrastructures énergétiques (2019).

(29) En ce qui concerne la priorité commune que représentent les capacités de défense, le plan comprend des informations sur les investissements visant au renforcement des capacités de défense de la Pologne, présentées dans le contexte de l'UE et de l'OTAN. Les dépenses pour la défense devraient passer de 2,6 % du PIB en 2024 à 2,8 % du PIB en 2025, y compris une augmentation de 0,25 point de pourcentage des investissements militaires (respectivement de 0,7 % du PIB à 0,9 % du PIB). Au cours des prochaines années de la période d'ajustement, les dépenses pour la défense devraient atteindre au moins 3 % du PIB (en termes nominaux), comme l'exige le droit national.

(30) Le plan fournit des informations concernant la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec les fonds de la politique de cohésion, ainsi qu'avec le plan pour la reprise et la résilience (PRR) de la Pologne. La majeure partie des mesures incluses dans le plan est financée par les fonds du PRR. Les mesures qui ne concernent pas le PRR sont celles liées à la protection de la propriété industrielle, à l'amélioration des marchés publics et à l'utilisation des eaux destinées à la consommation humaine. Cinq mesures bénéficient en outre du financement des fonds de la politique de cohésion et une mesure bénéficie en outre de la politique agricole commune.

(31) Le plan donne une vue d'ensemble des besoins en investissements publics de la Pologne liés aux priorités communes de l'Union. En ce qui concerne la transition écologique et numérique équitable ainsi que la sécurité énergétique, le plan évoque les conclusions du rapport sur l'avenir de la compétitivité européenne ([11]), soulignant la nécessité d'investir pour faire baisser les prix de l'énergie, y compris au moyen des investissements du PRR dans la production et le stockage d'hydrogène renouvelable et la construction de parcs éoliens, ainsi que la nécessité d'améliorer les compétences numériques et l'accès à l'internet à haut débit. En ce qui concerne la résilience sociale et économique, la Pologne souligne dans son plan la nécessité de parvenir à une plus grande indépendance économique, notamment en

([11]) Draghi, M., «The future of European competitiveness», Commission européenne, septembre 2024.

garantissant la sécurité des chaînes d'approvisionnement des principales matières premières critiques et des semi-conducteurs. Elle explique également que, pour certaines politiques publiques, notamment dans les domaines de l'énergie, de la santé, des affaires sociales et de l'éducation, un réexamen des réformes et des investissements est en cours, ce qui empêche de procéder à une évaluation plus précise des besoins d'investissement jusqu'en 2028. En ce qui concerne le renforcement des capacités de défense, le plan prévoit une augmentation des dépenses pour la défense au-delà de 2 % du PIB, conformément aux engagements de l'OTAN. Le plan fait également référence à l'évolution des conditions extérieures, y compris la guerre d'agression menée par la Russie, ainsi qu'aux priorités stratégiques émergentes de l'UE et aux besoins d'investissement qui en découlent.

Conclusion de l'évaluation menée par la Commission

(32) Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le plan de la Pologne remplit les exigences du règlement (UE) 2024/1263.

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL

(33) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Pologne et estime que sa mise en œuvre intégrale serait propre à garantir des finances publiques saines et à contribuer à la soutenabilité de la dette publique ainsi qu'à une croissance durable et inclusive.

(34) Le Conseil prend note de l'évaluation du plan par la Commission. Toutefois, le Conseil invite la Commission à présenter son évaluation des futurs plans dans un document distinct de ses recommandations en vue de recommandations du Conseil.

(35) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris pour tenir compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. Le Conseil se félicite que les parties prenantes concernées aient été associées au niveau national avant la présentation du plan. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense. En particulier, le Conseil note que la détérioration de l'environnement sécuritaire due à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a une incidence sur l'économie, avec des répercussions sur les finances publiques en Pologne.

(36) Le Conseil attend de la Pologne qu'elle se tienne prête à ajuster sa stratégie budgétaire si nécessaire pour garantir la mise en œuvre de sa trajectoire des dépenses nettes. Le Conseil est résolu à suivre de près les évolutions économiques et budgétaires, y compris celles qui sous-tendent le scénario du plan.

(37) Le Conseil estime justifié de mener, en temps utile pour le prochain cycle de surveillance budgétaire, de nouvelles discussions visant à dégager une compréhension commune des implications en matière de surveillance annuelle des taux de croissance cumulés des dépenses nettes.

(38) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(39) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels de la Pologne, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen.

(40) Il convient qu'en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, le Conseil recommande à la Pologne la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan.

RECOMMANDE à la Pologne:

1. de veiller à ce que la croissance des dépenses nettes ne dépasse pas les valeurs maximales fixées à l'annexe I de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 2025.

Par le Conseil

Le président

A. DOMAŃSKI

ANNEXE I

Taux de croissance maxima des dépenses nettes
(taux de croissance annuels et cumulés, en termes nominaux)

Pologne

Années		2025	2026	2027	2028
Taux de croissance (en %)	Annuels	6,3	4,4	4,0	3,5
	Cumulés (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2023. Les taux de croissance cumulés sont utilisés dans le suivi annuel de la conformité ex post dans le compte de contrôle.