II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

CONSEIL

DÉCISION DU CONSEIL

du 28 novembre 2006

établissant, conformément à l'article 104, paragraphe 8, du traité instituant la Communauté européenne, que l'action menée par la Pologne en réponse à la recommandation du Conseil émise conformément à l'article 104, paragraphe 7, du traité, se révèle inadéquate

(2006/1014/CE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 104, paragraphe 8,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à l'article 104 du traité, les États membres évitent les déficits publics excessifs.

(2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable, génératrice d'emplois. Le pacte de stabilité et de croissance englobe le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs [1], adopté pour favoriser une correction rapide des déficits publics excessifs.

(3) La résolution du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997 [2] a invité solennellement toutes les parties, à savoir les États membres, le Conseil et la Commission, à mettre en œuvre le traité ainsi que le pacte de stabilité et de croissance d'une manière rigoureuse et rapide.

(4) La décision d'Eurostat du 2 mars 2004 sur le classement des régimes de pension [3] stipule qu'un régime avec constitution de réserves et cotisations prédéfinies ne peut être traité comme un régime de la sécurité sociale. Ce régime ne peut donc être considéré comme faisant partie des administrations publiques. Cette décision cadre nécessitait des discussions bilatérales avec les États membres avant d'être mise en œuvre. Dans le contexte de ces discussions, Eurostat a reconnu que «certains États membres pourraient nécessiter une période de transition pour mettre en œuvre la décision et pour éviter les perturbations dans la conduite de leurs politiques budgétaires» [4]. La période de transition, accordée par Eurostat, viendra à expiration lors de la première notification budgétaire de 2007, attendue pour le 1er avril 2007 au plus tard. La Pologne a décidé de se prévaloir de cette période de transition. Dès lors, les cotisations sociales et autres recettes perçues (et dépenses encourues) par des régimes avec constitution de réserves et cotisations prédéfinies ont été enregistrées comme des recettes (et dépenses) publiques, ce qui a pour effet de réduire quelque peu les montants relatifs au déficit et à la dette.

(5) Par sa décision 2005/183/CE [5] du 5 juillet 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 104, paragraphe 6, du traité, qu'il existait un déficit excessif en Pologne.

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 6. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1056/2005 (JO L 174 du 7.7.2005, p. 5).
[2] JO C 236 du 2.8.1997, p. 1.
[3] Voir les communiqués de presse d'Eurostat n° 30/2004 du 2 mars 2004 et n° 117/2004 du 23 septembre 2004, et le chapitre I.1.3. — classement des régimes de pension avec constitution de réserves et incidence sur les finances publiques — du manuel d'Eurostat sur le déficit public et la dette publique, à l'adresse: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-002/EN/KS-BE-04-002-EN.PDF
[4] Cf. note 3.
[5] JO L 62 du 9.3.2005, p. 18.

(6) Conformément à l'article 104, paragraphe 7, du traité, et à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1467/97, le Conseil a également adopté le 5 juillet 2004 une recommandation adressée aux autorités polonaises pour qu'elles mettent un terme à cette situation de déficit excessif le plus rapidement possible et pour qu'elles prennent des mesures à moyen terme afin d'atteindre leur objectif de ramener le déficit public en dessous du seuil de 3 % du PIB en 2007, d'une manière crédible et durable, conformément à la trajectoire de réduction du déficit définie dans le programme de convergence présenté par les autorités en mai 2004 et approuvé dans l'avis rendu par le Conseil le 5 juillet 2004, avec les objectifs annuels suivants: 5,7 % du PIB en 2004, 4,2 % en 2005, 3,3 % en 2006, et 1,5 % du PIB en 2007. Le Conseil a par ailleurs fixé l'échéance du 5 novembre 2004 pour que les autorités polonaises engagent une action suivie d'effets «afin d'appliquer les mesures envisagées pour atteindre l'objectif de déficit fixé pour 2005».

(7) La trajectoire de réduction du déficit approuvée par le Conseil en date du 5 juillet 2004 ne tenait pas compte du coût de la réforme des pensions mise en œuvre en 1999. Environ 20 % des recettes provenant des cotisations de pension ont été réaffectées du système de répartition aux régimes de pension avec constitution de réserves et cotisations prédéfinies. Lorsqu'il a émis sa recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7, le Conseil a tenu explicitement compte du fait que les objectifs en matière de déficit devraient être revus à la hausse pour intégrer un coût annuel de la réforme polonaise des pensions estimé à environ 1,5 % du PIB. Dans ces conditions, et compte tenu des risques pesant sur la stratégie d'assainissement budgétaire, le Conseil a souligné dans son avis rendu à propos du programme de convergence de mai 2004 que «l'orientation budgétaire du programme pourrait ne pas être suffisante pour ramener le déficit au-dessous de 3 % du PIB au cours de la période couverte par le programme» (à savoir en 2007 au plus tard).

(8) Après l'échéance du 5 novembre 2004 fixée par le Conseil dans sa recommandation conformément à l'article 104, paragraphe 7, la Commission a conclu, dans sa communication au Conseil du 14 décembre 2004, qu'à partir du moment où les autorités polonaises avaient entrepris une action suivie d'effets pour mettre en œuvre les mesures prévues pour atteindre l'objectif de déficit pour 2005, aucune nouvelle mesure n'était nécessaire au titre de la procédure concernant les déficits excessifs dans le cas de la Pologne.

(9) Le 17 février 2005, le Conseil a rendu un avis au sujet de la version actualisée de novembre 2004 du programme de convergence de la Pologne. La version actualisée revoyait à la hausse l'objectif en matière de déficit pour 2007, et le fixait à 2,2 % du PIB (contre 1,5 % dans le programme de convergence de mai 2004) et à environ 3,7 % du PIB en tenant compte des coûts de la réforme des pensions. L'objectif de déficit a été revu à la hausse malgré la persistance d'une croissance vigoureuse (selon le programme, elle devait atteindre en moyenne plus de 5 % l'an), tandis que les résultats/projections en matière de déficit pour les exercices 2004-2006 étaient tous revus à la baisse, du fait de mesures prises par le gouvernement, d'une croissance économique plus soutenue et aussi de révisions statistiques. Le Conseil a constaté le risque d'une application différée ou incomplète des mesures d'ajustement budgétaire. En ce qui concerne les risques pesant sur la stratégie d'assainissement budgétaire, le Conseil a notamment invité la Pologne à poursuivre l'ajustement au-delà de 2005 et à réduire l'objectif en matière de déficit pour 2007. En effet, seules un petit nombre de mesures ont été mises en œuvre. Le résultat fiscal pour 2005, soit 2,5 % du PIB, était néanmoins meilleur que ce que l'on prévoyait.

(10) Le 14 mars 2006, le Conseil a rendu un avis au sujet de la version actualisée de janvier 2006 du programme de convergence de la Pologne. La version actualisée misait sur une lente réduction du déficit public (d'environ 0,3 % du PIB par an en moyenne durant la période comprise entre 2006 et 2008) en vue de remplir les critères de convergence budgétaire avant la fin de la législature (fin de 2009). Par ailleurs, alors que les résultats et les projections en matière de déficit pour les années 2004-2006 étaient de nouveau revus à la baisse, du fait de mesures prises par le gouvernement, d'une croissance économique plus soutenue et aussi de révisions statistiques, le programme a confirmé l'objectif d'un déficit de 2,2 % du PIB pour 2007 (sans tenir compte du coût de la réforme des pensions). Compte tenu de la révision à la hausse de 2,2 % du coût de la réforme des pensions, du fait d'une évolution plus favorable que prévu sur le marché du travail et d'une participation plus élevée au nouveau système de pension, l'objectif de déficit pour 2007 englobant ce coût était de 0,4 point de pourcentage du PIB plus élevé que dans la mise à jour précédente (4,1 % du PIB au lieu de 3,7 %). Le Conseil a mis l'accent sur différents risques pesant sur la stratégie d'assainissement budgétaire, comme des hypothèses de croissance relativement favorables pour la dernière année de la période de programmation (2008), des hypothèses relativement optimistes concernant les élasticités fiscales et d'éventuelles difficultés de contrôle des dépenses compte tenu des pressions liées aux dépenses de sécurité sociale. Le Conseil a constaté que «le programme de convergence envisage certains progrès, mais pas de mettre fin de manière effective à la situation de déficit excessif en 2007». De plus, le Conseil a indiqué que, selon les prévisions, la correction planifiée du solde structurel (le solde corrigé des variations conjoncturelles à l'exception des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, calculé par les services de la Commission selon la méthode commune sur la base des informations fournies dans le programme) devrait progresser de 1/4 % du PIB par an en moyenne durant la période de programmation.

(11) Le projet de budget pour 2007, adopté le 27 septembre 2006, estime le déficit de 2006 à 2,1 % du PIB (coûts de la réforme des pensions non compris), alors que la mise à jour de janvier 2006 du programme de convergence prévoyait 2,6 % du PIB (et que la recommandation émise par le Conseil en juillet 2004 au titre de l'article 104, paragraphe 7, se basait sur un déficit de 3,3 % du PIB). Le résultat plus positif reflète des revenus supérieurs (particulièrement les impôts sur le revenu) qui découlent d'une croissance plus vigoureuse que prévu ainsi que d'une croissance des dépenses plus modérée, notamment des investissements publiques moindre que prévus. Le projet de budget 2007 présente les objectifs de déficit suivants pour les années ultérieures: 1,7 % en 2007, 1,2 % en 2008 et 0,5 % en 2009.

(12) L'évaluation de l'action entreprise par la Pologne pour corriger le déficit excessif pour 2007 en réponse à la recommandation émise par le Conseil au titre de l'article 104, paragraphe 7, conduit aux conclusions suivantes:

— l'objectif de déficit révisé de 1,7 % du PIB pour 2007 (à l'exclusion des coûts de la réforme des pensions) établi dans le projet de budget 2007 dépasse l'objectif de 1,5 % du PIB approuvé par le Conseil dans sa recommandation du 5 juillet 2004 pour la correction du déficit excessif. L'objectif de déficit pour 2007 a été modifié alors que les résultats en matière de déficit durant la période 2004-2006 étaient nettement inférieurs à ce qui était prévu dans la recommandation;

— 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 viendra à expiration lors de la première notification de 2007, attendue pour le 1er avril au plus tard. La prise en compte du coût, plus élevé que ne le laissaient prévoir les projections antérieures, de la réforme des pensions porte l'objectif de déficit pour 2007 à environ 3,7 % du PIB;

— les prévisions de l'automne 2006 des services de la Commission annoncent pour 2007 un déficit de 0,3 % du PIB plus haut que celui prévu par les autorités polonaises. En particulier, les recettes provenant des impôts directs devraient être moins élevées que prévu par les autorités, tandis que les dépenses sociales et l'investissement public risquent d'être plus élevés.

(13) Ce déficit conduit à la conclusion que, s'il y a eu une amélioration de la situation budgétaire et que la Pologne a jusqu'ici plus que rempli ses objectifs budgétaires, le déficit pour 2007 serait néanmoins, sur la base des informations actuelles, nettement supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB, ce qui n'est pas conforme aux recommandations du Conseil en vue de la correction du déficit excessif en 2007 au plus tard.

Conformément à la résolution du Conseil européen d'Amsterdam sur le pacte de stabilité et de croissance, la Pologne a accepté de rendre publique la recommandation émise par le Conseil le 5 juillet 2004 ([6]),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'action menée par la Pologne en réponse à la recommandation émise par le Conseil le 5 juillet 2004 conformément à l'article 104, paragraphe 7, du traité, se révèle inadéquate afin de corriger le déficit excessif dans le délai fixé par la recommandation.

Article 2

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 28 novembre 2006.

Par le Conseil

Le président

E. TUOMIOJA

([6]) Voir http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st11/st11220.en04.pdf