



Bruxelles, le 22.5.2017
COM(2017) 520 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2017
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2017**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2017

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

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 économiques¹, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁴, qui a marqué le lancement du semestre européen 2017 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁵, dans lequel la Pologne n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2017 pour la Pologne⁶ a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par la Pologne dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations la concernant adoptées les années précédentes et les avancées

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2017) 520 final.

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 et P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ SWD(2017) 86 final.

réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

- (3) Le 28 avril 2017, la Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de convergence pour 2017. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans les programmes des États membres relatifs aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit la législation relative aux Fonds ESI⁷, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations par pays le concernant, la Commission peut demander à un État membre de revoir et de modifier ses programmes relevant des Fonds ESI. La Commission a fourni des lignes directrices supplémentaires relatives à l'application de ces règles⁸.
- (5) La Pologne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence de 2017, le gouvernement table sur une amélioration progressive du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 2,4 % du PIB en 2016 à un déficit de 1,2 % du PIB en 2020. L'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit de 1 % du PIB en termes structurels, ne devrait pas être atteint d'ici à 2020, c'est-à-dire au cours de la période couverte par le programme. Selon le programme de convergence, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter, passant de 54,4 % du PIB en 2016 à 55,3 % du PIB en 2017, puis redescendre à 52,1 % d'ici 2020. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est optimiste.
- (6) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à la Pologne de parvenir, pour l'année 2017, à un ajustement budgétaire annuel de 0,5 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme. Selon les prévisions du printemps 2017 de la Commission, la Pologne risque de s'écarter de cette exigence en 2017.
- (7) En 2018, compte tenu de sa situation budgétaire, la Pologne devrait poursuivre l'ajustement en direction de son objectif budgétaire à moyen terme d'un déficit structurel de 1 % du PIB. Selon la matrice d'ajustement arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement correspond à l'exigence d'un taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes⁹ ne dépassant pas 3,7 % en 2018. Cela correspondrait à un ajustement structurel de 0,5 % du PIB. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart significatif par rapport à cette exigence en 2018. D'une manière générale, le Conseil

⁷ Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ Les dépenses publiques nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de 4 ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

est d'avis que la Pologne doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires en 2017 et que des mesures supplémentaires seront aussi nécessaires en 2018 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Cependant, comme le prévoit le règlement (CE) n° 1466/97, l'évaluation des plans et résultats budgétaires devrait prendre en considération le solde budgétaire des États membres à la lumière des conditions conjoncturelles. Comme le rappelle la communication de la Commission accompagnant ces recommandations par pays, l'évaluation des résultats budgétaires de 2018 devra dûment tenir compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation budgétaire qui contribue aussi bien à conforter la reprise actuelle qu'à garantir la viabilité des finances publiques de la Pologne. Dans ce contexte, la Commission entend faire usage de la marge d'appréciation applicable compte tenu de la situation conjoncturelle de la Pologne.

- (8) Le rapport 2017 pour la Pologne constate des progrès dans le domaine de la collecte des impôts, le pays ayant entrepris un certain nombre de réformes visant à renforcer le système fiscal. Il conviendrait de suivre de près l'incidence de ces réformes sur la perception de l'impôt et sur les coûts de conformité fiscale. La Pologne n'a, en revanche, rien fait pour limiter le recours massif aux taux de TVA réduits, qui ont un effet négatif sur les recettes de TVA et ne constituent pas instrument de politique sociale efficace.
- (9) La Pologne est confrontée à des pressions à la hausse sur les dépenses dans divers domaines, notamment du fait du vieillissement de la population. Il est donc nécessaire de mettre en place des mécanismes pour évaluer l'efficacité et l'efficacé des dépenses publiques en vue de permettre la redistribution des ressources. Dans cette optique, le gouvernement a annoncé son intention de renforcer la procédure budgétaire, notamment en ce qui concerne le cadre budgétaire à moyen terme et l'intégration des réexamens des dépenses dans la procédure budgétaire. Le cadre des finances publiques est dépourvu d'un conseil budgétaire indépendant.
- (10) Le recul de la population polonaise en âge de travailler devrait, selon les prévisions, restreindre le potentiel de croissance dans les décennies à venir. La performance du marché du travail polonais a été solide ces dernières années. Les taux d'emploi ont continué d'augmenter, mais plusieurs mesures récentes risquent de réduire la participation au marché du travail, notamment des femmes et des travailleurs peu qualifiés ou âgés. L'abaissement, à la fin de l'année 2017, de l'âge légal du départ à la retraite devrait encourager certains travailleurs âgés à quitter le marché du travail. Le système polonais de protection sociale ne prévoit que peu d'incitations à l'emploi. Les nouvelles allocations familiales devraient réduire la pauvreté et les inégalités, mais elles pourraient aussi avoir une incidence négative sur la participation des parents, et principalement des mères, au marché du travail. Le montant des allocations familiales et le fait qu'elles soient peu subordonnées à des conditions de ressources neutralisent les incitations au travail intégrées à d'autres prestations sociales. L'obligation, pour les enfants de cinq ans, de fréquenter un établissement préscolaire a été supprimée en septembre 2016, et le taux d'inscription des enfants de moins de trois ans dans des structures formelles d'accueil reste parmi les plus faibles de l'UE. En dépit des mesures prises, le marché du travail reste fortement segmenté, ce qui a des effets négatifs sur la productivité et l'accumulation de capital humain. Des obstacles continuent d'empêcher un recours plus fréquent aux contrats à durée indéterminée. Le comité de codification prépare de nouveaux projets de codes régissant les aspects individuels et collectifs du travail, ce qui est l'occasion d'abattre ces obstacles.

- (11) L'âge effectif moyen de départ à la retraite a augmenté ces dernières années, mais il reste nettement inférieur à l'âge légal de la retraite. Il est essentiel, pour la croissance économique, l'adéquation des pensions futures et la viabilité du système de retraite, que l'âge effectif de la retraite soit repoussé. Or, la récente décision d'abaisser l'âge légal de la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes va dans le sens opposé. Le coûteux système spécial d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS) est l'une des raisons de la faible mobilité de la main-d'œuvre et du chômage caché dans le secteur agricole.
- (12) Le système éducatif s'est nettement amélioré au cours des vingt dernières années, les compétences de base des jeunes de 15 ans se situant bien au-dessus de la moyenne de l'UE et le taux de décrochage scolaire étant l'un des plus bas de l'UE. Néanmoins, il serait encore possible de rendre les compétences des élèves encore mieux adaptées à un marché du travail en mutation rapide. Les changements à venir dans l'enseignement primaire et secondaire représentent un défi organisationnel majeur. En outre, ils raccourciront la durée de l'enseignement général, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur l'égalité en matière éducative. Des modifications supplémentaires visant à adapter l'enseignement et la formation professionnels aux besoins du marché du travail ont également été annoncées, mais il reste à voir si elles permettront de remédier aux lacunes actuelles. Le gouvernement a lancé des consultations sur la réforme de l'enseignement supérieur, dont le but est d'améliorer la performance du secteur et son adéquation au marché du travail. En ce qui concerne l'éducation et la formation des adultes, la participation en Pologne est insuffisante. Le niveau moyen des compétences de base des adultes âgés est bas, ce qui restreint leur employabilité.
- (13) Les faiblesses de la planification spatiale accroissent la charge administrative liée aux permis de construire. Les plans d'occupation des sols couvrent une partie limitée du territoire polonais et sont souvent de qualité médiocre. Dans les zones où il n'y en a pas, les permis de construire sont octroyés sur la base de décisions administratives ponctuelles en matière d'aménagement du territoire, ce qui est source de risques et d'incertitudes pour les investisseurs. Le projet de code de la construction vise à consolider les processus de planification spatiale et à alléger la charge administrative pour les investisseurs. Cette réforme offre des possibilités d'améliorations, qui dépendront de la version définitive de la loi et de sa mise en œuvre.
- (14) En 2016, l'activité d'investissement a considérablement diminué en raison d'une moindre utilisation des Fonds structurels de l'Union européenne liée à une transition entre périodes de programmation et à une incertitude accrue parmi les investisseurs privés. L'environnement des entreprises est globalement favorable. La confiance des entreprises a cependant pâti de l'augmentation des changements réglementaires et du nombre limité de consultations publiques organisées sur un certain nombre de lois clés. La sécurité juridique et la confiance dans la qualité et la prévisibilité des politiques et institutions réglementaires, fiscales et autres sont autant de facteurs importants susceptibles d'accroître le taux d'investissement. L'état de droit et l'indépendance de la justice sont également essentiels dans ce contexte. Or la menace systémique pesant actuellement sur l'état de droit est source d'insécurité juridique. Alors que le gouvernement cherche à accroître son rôle dans l'économie, il sera important d'assurer la viabilité économique des décisions d'investissement. La charge réglementaire reste significative dans plusieurs domaines.
- (15) Le réseau routier s'est développé rapidement, grâce aux financements de l'UE, mais le taux de mortalité routière reste l'un des plus élevés de l'UE, ce qui engendre de

lourds coûts sociaux. Bien que d'importants fonds de l'UE soient mis à disposition, le secteur ferroviaire reste caractérisé par d'importants goulets d'étranglement dans la mise en œuvre des projets. Garantir une longue durée de vie aux actifs ferroviaires demeure également un défi, compte tenu de l'absence de programme pluriannuel d'entretien des infrastructures ferroviaires.

- (16) Près de 60 % de la capacité installée des énergies fossiles en Pologne est vieille de plus de 30 ans. Elle nécessite dès lors d'importants investissements dans les prochaines années. En 2016, le niveau d'interconnexion électrique était parmi les plus bas de l'UE. Conjugué à l'importante quantité de capacités qui devraient être mises hors service et à l'accroissement de la demande d'électricité, cela contribue aux médiocres perspectives d'adéquation de la production d'électricité. La réalisation de l'objectif national contraignant de production d'énergies renouvelables d'ici à 2020 est menacée. À la suite du lancement du terminal de gaz naturel liquéfié, la sécurité d'approvisionnement en gaz de la Pologne s'est nettement améliorée. Le pays a également développé son réseau national de transport et de distribution de gaz. Toutefois, les travaux sur des interconnexions gazières d'importance régionale n'ont pas progressé conformément au calendrier prévu.
- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Pologne, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué son programme de convergence et son programme national de réforme, ainsi que les suites données par le pays aux recommandations qui lui avaient été adressées les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Pologne, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (18) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹⁰,

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2017 et 2018, à:

1. poursuivre sa politique budgétaire conformément aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui implique d'importants efforts budgétaires pour 2018; les mesures adoptées devraient tendre à une orientation budgétaire qui contribue aussi bien à conforter la reprise actuelle qu'à garantir la viabilité des finances publiques de la Pologne; prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques et limiter le recours aux taux réduits de TVA;
2. prendre des mesures pour accroître la participation au marché du travail, en particulier des femmes, des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés, notamment en promouvant les compétences adéquates et en supprimant les obstacles à des formes d'emploi plus permanentes; assurer la viabilité et l'adéquation du système de retraite en prenant des mesures en vue de relever l'âge effectif de la retraite et en amorçant une réforme des régimes de retraite préférentiels;
3. prendre des mesures pour éliminer les barrières à l'investissement, en particulier dans le secteur des transports.

¹⁰ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*