



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 521 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2019 et portant avis
du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2019**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2019

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 européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Pologne n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2019 pour la Pologne² a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Pologne dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² SDW(2019) 1020 final.

- (3) Le 26 avril 2019, la Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2019 et, le 29 avril 2019, son programme de convergence pour 2019. Pour 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 la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil³, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique⁴.
- (5) La Pologne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence de 2019, le gouvernement prévoit une légère détérioration du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 0,4 % du PIB en 2018 à un déficit de 0,6 % du PIB en 2022, avec un déficit de 1,7 % en 2019 et un excédent de 0,2 % en 2020. Le solde structurel recalculé, correspondant à un déficit de 1,1 % du PIB, sera proche de l'objectif budgétaire à moyen terme fixé pour 2022 à 1,0 % du PIB. Selon le programme de convergence pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait baisser de 48,9 % du PIB en 2018 à 40,6 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Néanmoins, la mise en œuvre de certaines mesures requises pour ne pas dépasser les déficits fixés à partir de 2020 n'a pas été suffisamment précisée.
- (6) Le programme de convergence pour 2019 indique que la Pologne a appliqué des mesures de compensation liées à la sécheresse, qui ont eu en 2018 une incidence sensible sur le budget. Il donne des éléments de preuve suffisants de l'étendue et de la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Ces dépenses liées à la sécheresse pourraient bénéficier d'un traitement spécifique en application de la «clause pour circonstances inhabituelles». D'après la Commission, les dépenses supplémentaires correspondantes admissibles en 2018 représentaient 0,07 % du PIB. Les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, et de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné qu'une sécheresse exceptionnelle est considérée comme une circonstance inhabituelle, que son incidence sur les finances publiques polonaises est sensible et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. L'ajustement requis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2018 a donc été revu à la baisse de façon à tenir compte de ces coûts supplémentaires.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Pologne de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes⁵ n'excède pas 4,2 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Au vu des prévisions du printemps 2019 de la Commission, la Pologne risque de s'écarter sensiblement en 2019 de cet ajustement recommandé.
- (8) Pour ce qui est de 2020, compte tenu d'un écart de production de 2 % du PIB escompté pour la Pologne, il convient que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 4,4 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB selon la matrice d'ajustement arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Au vu des prévisions du printemps 2019 de la Commission et dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Pologne risque de s'écarter sensiblement en 2020 de cet ajustement recommandé. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises à partir de 2019 afin que les dispositions du pacte de stabilité et de croissance puissent être respectées.
- (9) La Pologne a accompli des progrès considérables dans sa lutte contre l'indiscipline fiscale. Elle a aussi joui d'une forte croissance économique, et d'un épanouissement du marché du travail accompagné d'une hausse progressive de la proportion des contrats de travail soumis à des cotisations de sécurité sociale. Tous ces facteurs ont contribué à la hausse des recettes publiques. Celle-ci est pour partie de nature cyclique et peut régresser si la situation macroéconomique se détériore. Par ailleurs, les dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB ont augmenté ces dernières années. Certains types de dépenses instaurés ont un caractère permanent et il pourrait être difficile de les modifier dans un avenir proche. Or, en raison notamment du vieillissement de la population, les finances publiques polonaises seront soumises à des pressions à la hausse. De tels paramètres facteurs accentuent le besoin de nouveaux outils de gestion des dépenses, comme une évaluation régulière de l'efficacité et de l'efficience de celles-ci. En 2018, la Pologne a continué à améliorer la procédure budgétaire, mais la réforme générale est complexe et s'appliquera par étapes sur plusieurs années. Dans l'ensemble, le cadre budgétaire est certes solide et des institutions indépendantes exercent certaines fonctions traditionnellement assumées par les conseils budgétaires, mais la Pologne reste le seul État membre qui n'a pas de conseil budgétaire indépendant. Si la Pologne n'a rien fait pour limiter le recours massif aux taux de TVA réduits, son gouvernement a cependant lancé une réforme susceptible de rendre les taux moins complexes et moins sujets aux erreurs.
- (10) L'âge moyen de départ à la retraite avait augmenté jusqu'en 2017 à la suite des réformes passées, comme la suppression des options de retraite anticipée et le rehaussement graduel de l'âge légal de départ à la retraite. En 2018, cet âge moyen a diminué tant pour les hommes que pour les femmes, ce qui reflète l'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite à la fin 2017. L'augmentation continue de l'âge effectif de départ à la retraite est capitale pour maintenir la participation au marché du travail et, partant, la croissance économique, compte tenu du déclin de la population en

⁵ Les dépenses publiques primaires 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 quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

âge de travailler. Il est aussi essentiel d'assurer l'adéquation des retraites futures, de prévenir la pauvreté des personnes âgées et donc d'améliorer la viabilité du financement public du système de retraite. L'abaissement, à l'automne 2017, de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes pèsera lourdement sur le niveau des prestations de retraite à l'avenir et introduit un écart important entre les hommes et les femmes à cet égard. Les régimes de retraite préférentiels existants ont un coût budgétaire et réduisent la mobilité des travailleurs entre les secteurs. Le système spécial d'assurance sociale des agriculteurs, qui bénéficie de subventions dont les coûts avoisinent 0,8 % du PIB, entrave la mobilité de la main-d'œuvre et favorise le chômage caché dans le secteur agricole.

- (11) Les belles performances du marché du travail polonais ces dernières années s'appuient sur une situation macroéconomique favorable. Les taux d'emploi ont continué leur hausse, tandis que les taux de chômage, après plusieurs années de baisse, se sont stabilisés à un niveau historiquement bas inférieur à 4 % en 2018. Toutefois, la participation au marché du travail de certains groupes de personnes, en particulier les travailleurs peu qualifiés, les personnes handicapées, les aidants de ces dernières et les travailleurs âgés, reste faible par rapport à d'autres États membres. Les incitations à l'emploi prévues par le système polonais de prestations sociales sont insuffisantes. Les allocations familiales ont permis de réduire la pauvreté et les inégalités, mais elles ont eu une incidence négative sur la participation des parents, et principalement des mères, au marché du travail, en raison de leur montant et de leur profil. Le taux de fréquentation des structures d'accueil formelles par les enfants de moins de trois ans demeure l'un des plus bas de l'UE. De plus, les soins de longue durée sont essentiellement assurés par des membres de la famille, quasiment sans aucune aide institutionnelle, ce qui empêche les aidants de travailler. L'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite a incité certains travailleurs âgés à quitter le marché du travail. Les flux migratoires en provenance de pays tiers ont contribué à satisfaire la hausse de la demande de main-d'œuvre, mais certains signes montrent qu'il peut être difficile de conserver un afflux stable de travailleurs migrants.
- (12) Entre 2015 et 2017, la Pologne a pris des mesures pour lutter contre la segmentation du marché du travail en limitant les possibilités d'abus de l'emploi temporaire, en augmentant les cotisations de sécurité sociale pour certains contrats de travail atypiques et en introduisant un salaire minimum horaire pour un certain nombre de ces contrats. Même si la proportion des contrats temporaires baisse depuis 2015, les mesures prises portant leurs fruits, aidées en cela par la pénurie de main-d'œuvre, et même si cette tendance s'est accentuée en 2018, cette proportion reste l'une des plus élevées de l'UE. La modification de la législation portant sur cette question ne s'est pas poursuivie, puisque la réforme du code du travail n'a finalement pas été mise en application. À l'avenir, l'adéquation des retraites des travailleurs indépendants et des travailleurs ayant certains contrats atypiques pourrait poser problème.
- (13) Les perspectives de croissance en Pologne tireraient un avantage majeur d'un système d'éducation et de formation de qualité, intégrant l'apprentissage tout au long de la vie et soutenu par des investissements à la hauteur. Pour stimuler la participation à un marché du travail en mutation rapide et la capacité d'innovation de l'économie, il est capital de doter les gens des qualifications et des compétences nécessaires à l'obtention d'un emploi. Le taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation est nettement inférieur à la moyenne de l'UE et la formation professionnelle est sous-utilisée dans les entreprises. Cette situation ainsi que l'existence de certaines lacunes en matière de compétences numériques mais aussi de compétences en lecture,

écriture et calcul, en particulier parmi les adultes n'ayant pas fait d'études supérieures, nuisent à l'employabilité des personnes concernées. La qualité insuffisante de la formation des enseignants et leurs compétences acquises lacunaires ne peuvent que nuire à la qualité de leur enseignement. Le système d'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur présente aussi des faiblesses. Malgré de récentes réformes de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur, il n'existe pas encore de coordination efficace de l'éducation et de la formation des adultes et l'incidence des différentes mesures concernées sur la qualité de l'éducation et de la formation et sur les niveaux de compétences n'est pas claire.

- (14) Les perspectives économiques à long terme de la Pologne sont tributaires du développement de la capacité d'innovation de son économie. Or, la Pologne est encore faible dans ce domaine, une part importante de ses structures économiques concerne des secteurs à faible technologie et les régions polonaises affichent des résultats très disparates en matière d'innovation. Si quelques mesures ont été prises pour améliorer la coopération entre le monde scientifique et les entreprises, un certain nombre d'obstacles subsistent, financiers et non financiers. Parmi ces derniers, citons notamment des procédures administratives complexes et les compétences limitées des universitaires dans la gestion de projets communs de recherche et de développement public-privé. Les pôles et les réseaux formalisés d'entreprises, en particulier entre les PME et les grandes entreprises, jouent un rôle limité dans la diffusion de solutions innovantes. La réforme de l'enseignement supérieur de 2018 améliore certains aspects de l'environnement scientifique polonais, mais ne traite que partiellement des questions importantes telles que la fragmentation du secteur de la recherche, les salaires des chercheurs ou l'internationalisation de la science polonaise. Les dépenses intérieures brutes de R&D n'atteignent que la moitié environ de la moyenne de l'UE en 2017, avec d'importantes disparités régionales.
- (15) Bien que les indicateurs liés à la santé poursuivent leur hausse, ils restent en deçà de la moyenne de l'UE et affichent un écart de 8,2 ans entre les hommes et les femmes pour l'espérance de vie, et de 10 ans entre la catégorie la plus éduquée et la moins éduquée. L'accès au système de soins de santé et l'efficacité de celui-ci pâtissent des faibles ressources dont il dispose et des pénuries de personnel. Le taux de médecins et d'infirmières en exercice par rapport à la population est l'un des plus bas de l'UE, et un quart des effectifs médicaux ont dépassé l'âge de la retraite. Les besoins non satisfaits en matière de services médicaux ont baissé en 2017, mais ils restent parmi les plus élevés de l'UE et les délais d'attente ont considérablement augmenté depuis 2010 pour certains traitements. La Pologne a élaboré des cartes des besoins sanitaires, mais celles-ci ne sont pas encore devenues un outil orientant les décisions d'achat et d'investissement. Le système de soins de santé demeure trop axé sur l'hospitalier et les soins primaires et ambulatoires restent peu développés. Le système des soins de longue durée est rudimentaire, et manque de services normalisés et d'une conception stratégique cohérente. La plupart des soins de longue durée sont dispensés par des aidants sans statut, souvent des membres de la famille qui reçoivent peu d'aide des institutions. En 2017, les dépenses de santé publique de la Pologne se sont élevées à 4,7 % du PIB, un chiffre nettement inférieur à la moyenne de l'UE (7 % du PIB). La Pologne prévoit de les augmenter progressivement ces prochaines années. Elle risque cependant d'avoir des difficultés à le faire, vu les marges budgétaires limitées que lui laisseront les plans récemment annoncés d'augmentation des transferts sociaux au profit des ménages à revenu moyen et élevé.

- (16) Si les infrastructures en Pologne se sont sensiblement améliorées, certains domaines présentent encore des réseaux très lacunaires. Les investissements routiers à réaliser d'ici 2024 selon le programme de construction de routes nationales seront concentrés principalement dans la partie orientale de la Pologne, délaissant certaines régions du nord aux liaisons médiocres. Il subsiste encore des lacunes importantes dans le volet ferroviaire du réseau transeuropéen de transport, et l'investissement dans le rail progresse plus lentement que les investissements routiers. Le taux de mortalité routière reste l'un des plus élevés de l'UE. Les villes sont confrontées aux problèmes que crée une mobilité croissante, comme l'encombrement de la circulation et la pollution atmosphérique engendrée par l'augmentation du parc de voitures particulières et le pourcentage élevé de vieux véhicules. Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement augmenté ces cinq dernières années. Les incitations actuelles pour l'utilisation des transports collectifs, des transports à faibles émissions et des modes de transport actifs sont insuffisantes pour répondre à ces défis. La connectivité internet fixe en Pologne reste l'une des plus faibles de l'UE, le haut débit ultrarapide étant principalement disponible dans les grandes villes.
- (17) L'économie polonaise est l'une des moins économes en carbone de l'UE. Une mauvaise isolation des bâtiments publics et privés contribue à une consommation d'énergie élevée synonyme de précarité énergétique. La Pologne possède aussi les villes de l'UE dont l'air est le plus pollué, en particulier dans les régions du sud et du centre. Des investissements dans une meilleure efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment, une hausse de la part de la production d'énergie propre et à faible intensité de carbone et une politique de réduction des émissions dues au transport permettraient de relâcher la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et d'endiguer la pollution atmosphérique, tout en réduisant les coûts sociaux et en améliorant la qualité de vie. Le cadre législatif actuel, par exemple la loi sur les réserves de gaz, la loi sur le gel des prix de l'électricité et la réglementation des parcs éoliens terrestres, peut entraver les investissements sur les marchés de l'électricité et du gaz et nuire à long terme à la compétitivité du secteur énergétique et des industries à forte intensité énergétique en Pologne.
- (18) Pour maintenir des conditions économiques favorables et soutenir la hausse des investissements privés, il est crucial d'assurer la qualité des dispositions légales adoptées ou modifiées, ainsi que la stabilité et la prévisibilité de l'environnement des entreprises. La versatilité du cadre réglementaire et les autres obstacles au développement des entreprises ont des répercussions négatives sur l'investissement et sur la productivité. Un dialogue efficace avec toutes les parties prenantes contribuerait à améliorer la qualité de la législation et, partant, la stabilité de l'environnement des entreprises, puisqu'il limiterait le nombre de modifications nécessaires. Dès lors, c'est en accordant une place accrue aux consultations des partenaires sociaux et aux consultations publiques, et ce en garantissant que suffisamment de temps leur soit réservé, en améliorant l'intégration de l'avis des parties prenantes consultées et en limitant au minimum le nombre de lois exemptées de consultations que la Pologne pourrait réduire considérablement la charge administrative résultant des changements fréquents de la législation, accroître les investissements et favoriser à terme une croissance économique durable. La Commission considère que le risque d'une violation grave de l'état de droit en Pologne persiste et que la situation empire, puisque nombre des mesures contestées sont en train d'être mises en œuvre et consolidées. Ces préoccupations font l'objet de procédures pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne, dans le contexte de l'article 7 du TUE. La sécurité juridique et la confiance dans la qualité et la prévisibilité des politiques et des

institutions, notamment réglementaires et fiscales, sont autant de facteurs importants pour un environnement propice aux investissements.

- (19) La programmation des Fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait aider à combler certaines des défaillances recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport pour la Pologne⁶. Celle-ci pourrait ainsi faire le meilleur usage de ces fonds pour les secteurs concernés, en tenant compte des disparités régionales.
- (20) Ces dernières années, le rôle de l'État s'est fortement étendu dans les secteurs de la banque, de l'assurance et de l'énergie. Ces actifs accrus de l'État changent la donne pour la concurrence et les cadres de régulation et de gouvernance. Au vu des intérêts potentiellement conflictuels et des liens entre la finance et l'État que cette situation comporte, la qualité de la gouvernance et l'indépendance des organes de régulation et de contrôle prennent une grande importance.
- (21) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2019, et son avis⁷ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2019 et 2020:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,4 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à prendre de nouvelles mesures pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques, notamment en améliorant la procédure budgétaire;
2. à assurer l'adéquation des prestations de retraite futures et la viabilité du système de retraite en prenant des mesures visant à relever l'âge effectif de la retraite et en réformant les régimes de retraite préférentiels; à prendre des mesures pour accroître la participation au marché du travail, notamment en améliorant l'accès à des services d'accueil des enfants et aux soins de longue durée, et à supprimer les obstacles subsistants à des types d'emplois plus durables; à promouvoir une éducation de qualité et des compétences adaptées au marché du travail, notamment grâce à l'éducation et à la formation des adultes;
3. à renforcer la capacité d'innovation de l'économie, notamment en soutenant les organismes de recherche et une coopération plus étroite entre les entreprises et ces organismes; à axer les politiques économiques liées aux investissements sur l'innovation, les transports, en particulier leur viabilité, les infrastructures numériques et énergétiques, les soins de santé et l'énergie propre, en tenant compte des disparités régionales; à améliorer le cadre réglementaire, en particulier en renforçant le rôle des consultations des partenaires sociaux et des consultations publiques dans le processus législatif.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

⁶ SDW(2019) 1020 final.

⁷ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.