

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 9 juillet 2013

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour la période 2012-2016

(2013/C 217/16)

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 économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

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 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour l'emploi et la croissance fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenu pour 2013 par la décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 118 du 30.4.2013, p. 21).

(3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.

(4) Le 10 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation ⁽³⁾ relative au programme national de réforme de la Pologne pour 2012 et a émis un avis sur son programme de convergence pour la période 2012-2015.

(5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2013 de coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ⁽⁴⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte dans lequel la Pologne n'a pas été mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(6) Le Parlement européen est dûment associé au semestre européen, conformément au règlement (CE) n° 1466/97, et, le 7 février 2013, il a adopté une résolution sur l'emploi et les aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2013 et une résolution sur la contribution à l'examen annuel de la croissance 2013.

(7) Le 14 mars 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(8) Le 30 avril 2013, la Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2013 et son programme de convergence pour la période 2012-2016. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

⁽³⁾ JO C 219 du 24.7.2012, p. 65.

⁽⁴⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

- (9) La Pologne a accompli des efforts considérables sur le plan de l'assainissement en 2011-2012, conformément à la recommandation du Conseil. Toutefois, compte tenu de la dégradation de la situation économique mondiale, le pays n'a pas pu respecter l'échéance fixée pour la correction du déficit excessif et a besoin d'un délai supplémentaire. Sur la base de l'évaluation du programme de convergence effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les prévisions budgétaires du programme est optimiste. En particulier, la consommation et l'investissement privés devraient connaître une augmentation plus forte que celle indiquée dans les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, si bien que le taux de croissance général serait plus élevé en 2013 (1,5 % au lieu de 1,1 %). L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme de convergence est de ramener le déficit à 3,5 % du PIB en 2013 (un an après la date butoir initiale fixée dans le cadre de la PDE 2012) et d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'ici à 2016. Selon le programme de convergence, le déficit nominal ne devrait toutefois repasser sous la barre des 3 % du PIB qu'en 2015. Compte tenu du caractère exagérément optimiste des prévisions de croissance et de recettes contenues dans le programme de convergence, le Conseil est d'avis que l'effort budgétaire envisagé par les autorités n'est pas compatible avec une correction réelle du déficit excessif en 2013, à moins que des mesures supplémentaires substantielles ne soient prises pour renforcer cet effort durant l'année. Le programme de convergence se fonde sur un scénario optimiste et ne repose pas suffisamment sur des mesures détaillées propres à garantir de façon crédible la correction du déficit au plus tard en 2014. Le pays doit donc consentir des efforts supplémentaires en s'appuyant sur des mesures détaillées en 2013 comme en 2014.

Les autorités n'ont pas assez profité du contexte de croissance qui régnait avant la crise pour réformer la structure des dépenses publiques de façon à donner la priorité aux postes porteurs de croissance. Le programme de convergence confirme l'OMT précédent de - 1 % du PIB, ce qui est conforme aux objectifs du pacte. Si l'on se fonde sur le déficit structurel (recalculé), l'OMT ne devrait pas être atteint d'ici à 2016, comme le prévoit le programme de convergence, dans la mesure où les progrès annuels envisagés pour se rapprocher de l'OMT de 0,3 % du PIB (en termes structurels) en 2015 et de 0,7 % du PIB en 2016 ne sont pas suffisants. Le taux de croissance des dépenses publiques, compte tenu des mesures discrétionnaires en matière de recettes, est conforme au critère du pacte de stabilité et de croissance durant toute la période couverte par le programme. Des efforts supplémentaires ainsi que des changements dans la composition de l'ajustement pourraient être nécessaires également dans les dernières années du programme de convergence, étant donné que les progrès en direction de l'OMT reposent essentiellement sur des réductions importantes dans les dépenses publiques d'investissement et ne s'appuient pas suffisamment sur des mesures détaillées. La dette publique, en Pologne, devrait rester inférieure à 60 % du PIB sur toute la période couverte par le programme. Les autorités nationales prévoient qu'elle restera globalement constante, se situant légèrement au-dessus de 55,5 % du PIB jusqu'en 2014/2015 (et diminuera en 2016), tandis

que la Commission, tenant compte des risques éventuels liés aux plans d'assainissement et aux facteurs de réduction de la dette, s'attend à ce qu'elle augmente pour avoisiner 59 % du PIB en 2014. Le respect des obligations fiscales reste essentiel pour lutter contre la fraude fiscale, ce qui exige par ailleurs d'alléger le fardeau administratif qui pèse sur les contribuables et d'améliorer l'efficacité de l'administration fiscale. Pour garantir le succès de la stratégie d'assainissement budgétaire, il est important que cet assainissement s'appuie sur des réformes structurelles approfondies.

- (10) Le faible pourcentage de dépenses visant à stimuler la croissance (éducation, recherche et innovation) et le recul de l'investissement public compromettent les perspectives de croissance à long terme. Le secteur de la santé en Pologne souffre de restrictions en matière d'accès aux soins et d'inefficacités en matière de coûts, alors que les dépenses de santé devraient considérablement augmenter à moyen et à long terme du fait du vieillissement de la population, ce qui mettra davantage sous pression les finances publiques. Le système pourrait être amélioré en renforçant les soins de santé primaires et les systèmes d'aiguillage des patients vers les centres spécialisés et en exploitant les possibilités qui existent de réaliser des gains d'efficacité dans le domaine des soins hospitaliers.
- (11) Le gouvernement n'a pas encore mis en œuvre une règle permanente en matière de dépenses conforme au système européen des comptes (SEC). En outre, la Pologne n'a que peu progressé en ce qui concerne la planification à moyen terme et l'amélioration de la coordination entre les différents niveaux de gouvernement dans le processus budgétaire.
- (12) Le chômage des jeunes est en augmentation, ce qui s'explique notamment par une adéquation insuffisante entre les résultats de l'enseignement et les besoins du marché du travail. Si les réformes des systèmes d'enseignement mises en œuvre visent à remédier à l'inadéquation entre les emplois et les qualifications, il reste nécessaire d'élargir l'accès aux contrats d'apprentissage et à la formation par le travail, de renforcer la coopération entre les établissements scolaires et le monde du travail et d'améliorer la qualité de l'enseignement. La mise en œuvre d'une garantie pour la jeunesse, dans le prolongement des efforts déployés actuellement, contribuerait à l'insertion professionnelle des jeunes. Le pourcentage d'adultes participant à des activités de formation tout au long de la vie demeure très faible et la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie n'a pas encore été adoptée.
- (13) S'agissant de la petite enfance, le gouvernement a fait porter ses efforts sur la mise en œuvre du «Programme pour les enfants en bas âge». Si le nombre de crèches a ainsi presque doublé ces deux dernières années, il reste faible en termes relatifs et ne répond pas à la demande. La Pologne n'a pris que des mesures mineures pour lutter contre le recours massif aux contrats de travail à durée déterminée. La Pologne vient en troisième position dans l'Union pour ce qui est du pourcentage élevé de contrats à durée déterminée imposés aux travailleurs par rapport à l'ensemble des salariés, en particulier dans la catégorie des 15-24 ans. Si l'on fait souvent valoir que ce type de contrats représente pour les personnes sans emploi une porte d'entrée sur le marché du travail susceptible de déboucher ultérieurement sur un contrat à durée indéterminée, cela ne semble pas être le cas pour la majorité des

travailleurs en Pologne. Au contraire, le recours très fréquent à ces contrats semble avoir un effet négatif sur la qualité du capital humain et sur la productivité dans la mesure où, en général, les travailleurs sous contrat à durée déterminée ont moins facilement accès à la formation professionnelle. La pénalité salariale associée aux contrats à durée déterminée est également relativement forte, ce qui contribue au taux de pauvreté au travail, qui est l'un des plus élevés de l'Union. En outre, le recours aux contrats de droit civil renouvelables qui n'ouvrent que des droits très réduits à la protection sociale est très répandu. Selon le rapport du gouvernement intitulé «Les jeunes en 2011», plus de 50 % des jeunes travailleurs sont employés sur la base de ce type de contrats.

- (14) La Pologne est confrontée à un faible taux d'emploi des travailleurs âgés. Si les possibilités de départ en préretraite ont été sensiblement réduites et que la réforme générale des retraites est à présent bouclée, un régime spécial de retraite continue de s'appliquer pour les mineurs. En outre, la caisse de sécurité sociale des agriculteurs (KRUS) incite les petits exploitants à rester dans le secteur agricole essentiellement parce que le système ne permet pas de tracer de façon exacte les revenus des agriculteurs individuels. Cette situation se traduit par un chômage déguisé dans les zones rurales, freinant la croissance de la productivité et empêchant la mobilité régionale et sectorielle de la main-d'œuvre.
- (15) La Pologne compte parmi les États membres de l'Union qui ont le taux de dépenses de R&D le plus faible et qui sont les moins performants en ce qui concerne les indicateurs en matière d'innovation. Le taux global des dépenses de R&D par rapport au PIB, qui était de 0,77 % en 2011, figurait parmi les plus bas de l'Union. En particulier, les dépenses de R&D du secteur privé sont faibles (0,2 % du PIB en 2011). Les entreprises polonaises se sont appuyées largement sur leurs capacités d'absorption des progrès technologiques, à savoir l'application des technologies préexistantes au moyen d'investissements en capital fixe. Si cette stratégie a permis d'assurer des gains de productivité et la croissance économique, la Pologne doit à présent s'orienter vers un modèle plus local reposant sur l'innovation. Les réformes du système d'enseignement supérieur et scientifique ont débouché sur une restructuration de grande ampleur qui stimule la coopération entre le monde scientifique et les entreprises. Aucune évaluation de ces réformes n'est disponible à ce jour. Une approche plus globale est nécessaire pour harmoniser les efforts dans le domaine de la recherche, de l'innovation et de la politique industrielle et veiller à ce que des instruments adéquats soutiennent l'ensemble du cycle de l'innovation.
- (16) Des améliorations en matière de rendement énergétique dans tous les secteurs de l'économie polonaise, notamment grâce à l'isolation des bâtiments, pourraient permettre d'obtenir des gains très importants susceptibles de soutenir la croissance. Le réseau électrique national reste saturé mais les préparatifs en vue du développement de capacités plus importantes d'interconnexion avec les marchés voisins progressent. La concurrence sur le marché du gaz continue d'être entravée par un certain nombre de facteurs, en particulier le fait que la suppression progressive des prix réglementés ne soit pas encore achevée, que l'opérateur historique détienne une part de

marché d'environ 97 % sur les marchés de la vente au détail et en gros, et que 90 % des importations de gaz naturel proviennent de Russie.

- (17) En dépit de quelques progrès, l'insuffisance des infrastructures de transport demeure un obstacle de taille à la croissance. Les grands projets d'infrastructure routière ont progressé mais les projets d'investissement dans le secteur ferroviaire accusent toujours, pour l'essentiel, du retard. Étant donné la dégradation des infrastructures ferroviaires, le pays doit consentir des investissements importants et les développer, étant donné que seuls 36 % des quelque 20 000 km de lignes exploitées sont dans un état technique correct. Malgré les efforts déployés récemment, la Pologne reste considérablement en retard sur d'autres États membres pour ce qui est de l'exploitation du potentiel de croissance des technologies de l'information et des communications (TIC). La couverture haut débit compte parmi les plus faibles de l'Union, tant au niveau national que dans les zones rurales. Les investissements dans les réseaux de distribution d'eau demeurent insuffisants.
- (18) La Pologne se situe en dessous de la moyenne de l'Union en ce qui concerne les performances de l'administration publique. Parmi les principaux problèmes figurent la transparence, la complexité du système fiscal et les coûts de mise en conformité, la durée moyenne croissante des procédures en matière civile et commerciale, ainsi que la longueur des procédures de faillite et les faibles taux de recouvrement. L'utilisation des services en ligne au sein de l'administration publique reste également inférieure à la moyenne de l'Union. La Pologne a engagé une réforme pour faciliter l'accès aux professions réglementées qui a pris du retard par rapport au calendrier annoncé initialement.
- (19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Pologne. Elle a évalué le programme national de réforme et le programme de convergence. 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, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis ⁽¹⁾,

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, au cours de la période 2013-2014:

1. à renforcer et à mettre en œuvre la stratégie budgétaire pour l'année 2013 et au-delà, étayée par des mesures suffisamment précises pour 2013 comme pour 2014, afin de garantir une correction durable du déficit excessif en temps voulu d'ici à 2014, et de mener à bien l'effort budgétaire

⁽¹⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

défini dans les recommandations formulées par le Conseil dans le cadre de la PDE; la correction durable des déséquilibres budgétaires requiert la mise en œuvre crédible de réformes structurelles ambitieuses, ce qui renforcerait les capacités d'ajustement et stimulerait la croissance potentielle et l'emploi; après correction du déficit excessif, à poursuivre l'effort d'ajustement structurel qui permettra à la Pologne d'atteindre l'OMT d'ici à 2016; en vue d'améliorer la qualité des finances publiques, à limiter autant que possible les réductions des investissements visant à stimuler la croissance et à réexaminer les politiques de dépenses en améliorant le ciblage des politiques sociales ainsi que de la rentabilité et de l'efficacité des dépenses dans le secteur de la santé; à améliorer le respect des obligations fiscales, notamment par un renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale;

2. à garantir l'établissement en 2013 d'une règle permanente en matière de dépenses compatible avec le SEC; à prendre des mesures pour renforcer les mécanismes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement dans les processus budgétaires annuels et à moyen terme;
3. à intensifier les efforts consentis pour réduire le chômage des jeunes, par exemple au moyen d'une garantie pour la jeunesse, à augmenter le nombre de places disponibles en apprentissage et les actions de formation par le travail, à renforcer la coopération entre les établissements scolaires et le monde du travail et à améliorer la qualité de l'enseignement; à adopter la stratégie proposée d'apprentissage tout au long de la vie; à lutter contre la pauvreté au travail et la segmentation du marché du travail, y compris en facilitant le passage des contrats à durée déterminée aux contrats à durée indéterminée et en limitant le recours excessif aux contrats de droit civil;
4. à poursuivre les efforts déployés pour accroître la participation des femmes au marché du travail, en particulier en investissant dans des services de qualité, d'un prix abordable, pour la prise en charge des enfants dès la petite enfance et au stade préscolaire, et en garantissant un financement stable et un personnel qualifié; afin d'améliorer la mobilité sectorielle de la main-d'œuvre, à prendre des mesures à caractère définitif pour réformer le KRUS; à supprimer progressivement le

système spécial de retraite dont bénéficient les mineurs afin d'intégrer ces derniers dans le régime général; à étayer la réforme générale des retraites par des mesures encourageant l'employabilité des travailleurs âgés de façon à relever l'âge de départ à la retraite;

5. à prendre d'autres mesures pour garantir un environnement commercial propice à l'innovation en resserrant les liens entre la recherche, l'innovation et les entreprises, en continuant de développer les instruments renouvelables et les incitations fiscales et en faisant mieux correspondre les instruments existants aux différentes phases du cycle de l'innovation;
6. à renouveler et à développer les capacités de production d'énergie et à améliorer le rendement à tous les maillons de la chaîne énergétique; à accélérer et à étendre le développement du réseau électrique, notamment les interconnexions transfrontalières, et à supprimer les obstacles aux échanges transfrontaliers d'électricité; à renforcer la concurrence sur le marché du gaz, en supprimant progressivement les tarifs réglementés; à renforcer le rôle et les ressources du régulateur du marché ferroviaire et à garantir sans plus tarder la mise en œuvre effective de projets d'investissement dans le secteur ferroviaire; à accélérer les efforts pour accroître la couverture haut débit; à améliorer la gestion des déchets et de l'eau;
7. à prendre de nouvelles mesures pour améliorer l'environnement dans lequel évoluent les entreprises en simplifiant les mesures liées au respect des contrats et les conditions nécessaires à l'obtention des permis de construire et en réduisant les coûts de mise en conformité fiscale; à approuver et à mettre en œuvre la libéralisation prévue de l'accès aux services professionnels.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2013.

Par le Conseil
Le président
R. ŠADŽIUS