

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 8 juillet 2014****concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2014**

(2014/C 247/19)

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 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 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte 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) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, 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.
- (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 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation ⁽³⁾ relative au programme national de réforme de la Pologne pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Pologne pour la période 2012-2016.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues pour 2014 par la décision 2014/322/UE du 6 mai 2014 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 2014 (JO L 165 du 4.6.2014, p. 49).

⁽³⁾ JO C 217 du 30.7.2013, p. 63.

- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le 13 novembre 2013, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Pologne n'a pas été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 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.
- (7) Le 24 avril 2014, la Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2014 et son programme de convergence pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme de convergence pour 2014 est de ramener le déficit en-deçà de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité d'ici à 2015 et d'atteindre l'objectif à moyen terme d'ici à 2018. L'objectif à moyen terme (-1 % du PIB en termes structurels) est plus contraignant que celui que prévoit le pacte de stabilité et de croissance. Le déficit nominal visé dans le programme de convergence pour 2014 est compatible avec la correction en temps voulu du déficit excessif. Par ailleurs, si l'ajustement structurel (recalculé) pour 2014 est conforme à la recommandation formulée par le Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs, il est inférieur à l'amélioration requise pour 2015. Dans les années suivant la correction du déficit excessif prévue, la progression annuelle (recalculée) prévue vers l'objectif à moyen terme est inférieure à celle qui est requise par le pacte de stabilité et de croissance. Les objectifs du programme sont donc partiellement conformes aux exigences dudit pacte. La dette publique devrait rester inférieure à 60 % du PIB sur toute la période englobée par le programme. Les autorités polonaises s'attendent à ce qu'elle diminue fortement, de 57,1 % du PIB en 2013 à 49,5 % du PIB en 2014 – principalement en raison du transfert massif et ponctuel d'actifs de fonds de pension – puis se maintienne au même niveau en 2015. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les prévisions budgétaires du programme de convergence est plausible pour 2014 et optimiste pour 2015, étant donné qu'il table sur un taux de croissance du PIB réel (3,8 %) supérieur à celui qui figure dans les prévisions de printemps 2014 des services de la Commission (3,4 %). Sur la base de son évaluation du programme de convergence conformément au règlement (CE) n° 1466/97, et sur la base des prévisions de la Commission, le Conseil est d'avis que, si l'on peut s'attendre à ce que la Pologne ne dépasse pas le déficit nominal recommandé par le Conseil pour 2014, certains risques pèsent sur la correction durable du déficit excessif en 2015 et l'adoption, par la suite, d'une trajectoire d'ajustement appropriée en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme.
- (9) Pour garantir le succès de la stratégie d'assainissement budgétaire, il est important que cet assainissement s'appuie sur des réformes structurelles complètes. Le faible pourcentage de dépenses propices à la croissance (éducation, recherche et innovation) compromet les perspectives de croissance à long terme. Les dépenses de santé devraient considérablement augmenter à moyen ou à long terme en raison du vieillissement de la population. La charge pesant sur les finances publiques pourrait être allégée et l'accès aux soins amélioré en renforçant les soins de santé primaires et les systèmes de renvoi des patients vers les centres spécialisés et en exploitant le potentiel de gains d'efficacité des soins hospitaliers. La mauvaise discipline fiscale pose encore problème, notamment en ce qui concerne l'efficacité de l'administration fiscale et les charges administratives imposées aux contribuables. Parallèlement, la Pologne a publié récemment un plan d'action relatif à l'amélioration de la discipline fiscale et de l'efficacité de l'administration fiscale pour la période 2014-2017. La Pologne est dotée d'un système de taux réduits de TVA qui contribue à l'écart de TVA découlant de choix politiques le plus important de l'Union. Ce système est la cause d'un déficit de recettes et d'une augmentation des coûts de mise en conformité fiscale. La fiscalité liée à l'énergie est relativement peu développée. Des mesures ont été prises récemment pour améliorer le cadre fiscal de la Pologne. Néanmoins, ce cadre bénéficierait de la création d'un conseil fiscal pleinement indépendant, chargé d'effectuer des contrôles ex ante et une évaluation ex post de la conformité aux règles fiscales, d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires et d'analyser la viabilité des finances publiques à long terme.

(1) Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

- (10) Le chômage des jeunes a progressivement augmenté au cours de l'année dernière, un phénomène qui s'explique en partie par l'inadéquation persistante entre les acquis éducatifs et les besoins du marché du travail, ainsi que par la proportion croissante de jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études, ni formation (NEET). Malgré les efforts consentis pour réformer le système d'enseignement et de formation professionnels, il importe de faciliter encore plus l'accès à des apprentissages et formations par le travail de qualité, de renforcer la coopération entre le système éducatif et le monde du travail et d'aller vers les jeunes qui ne sont pas inscrits auprès d'un service public de l'emploi (SPE), conformément aux objectifs de la garantie pour la jeunesse. La mise en adéquation des aptitudes et des exigences du marché du travail est particulièrement importante dans le contexte de l'apprentissage tout au long de la vie, une possibilité encore très peu exploitée, notamment par les travailleurs âgés dont les compétences sont souvent dépassées. La segmentation du marché du travail persiste en raison d'un recours massif aux contrats à durée déterminée ainsi qu'aux contrats de droit civil. Les contrats à durée déterminée sont particulièrement fréquents parmi les jeunes. Si ces contrats sont souvent considérés comme un moyen pour les chômeurs d'entrer dans le marché du travail en attendant de décrocher un contrat à durée indéterminée, ce principe semble ne pas s'appliquer à la plupart des travailleurs en Pologne au vu du faible taux de salaires qui passent d'un emploi précaire à un emploi stable, une situation nuisible tant à la productivité qu'à la qualité du capital humain.
- (11) La participation des femmes au marché du travail demeure faible. La Pologne a pris plusieurs mesures pour favoriser l'emploi des femmes, dont l'élargissement de l'offre de services d'accueil de la petite enfance (crèches) et l'augmentation des aides publiques aux jardins d'enfants/maternelles, visant à encourager les parents à inscrire leurs enfants dans l'enseignement préscolaire. Toutefois, l'offre de services de ce type reste insuffisante, surtout en milieu rural, et des disparités en matière d'accès à l'enseignement préscolaire persistent. La participation des travailleurs âgés au marché du travail reste faible en Pologne. Les possibilités de départ anticipé à la retraite ont été considérablement réduites, mais davantage doit être fait pour accroître l'employabilité des travailleurs âgés et allonger la durée effective de la vie active. La réforme des régimes spéciaux de retraite dont bénéficient les mineurs et les agriculteurs reste problématique. Le régime réservé aux agriculteurs (KRUS) incite les petits exploitants à rester dans le secteur agricole, ce qui se traduit par un chômage déguisé dans les zones rurales et encourage l'économie informelle. Les mineurs jouissent encore de privilèges sur le plan des droits à pension et de la durée minimale de la carrière. Ces deux régimes de retraite entravent la mobilité sectorielle et territoriale des travailleurs.
- (12) La Pologne compte parmi les États membres qui ont le taux de dépenses de R & D le plus bas; c'est aussi l'un des moins performants par rapport aux indicateurs plus généraux en matière d'innovation. Les dépenses de R & D sont particulièrement limitées dans le secteur privé. En outre, les entreprises accordent une faible importance à la recherche et à l'innovation et l'environnement commercial est peu propice à l'innovation. Le système actuel de soutien à l'innovation en Pologne n'incite guère à la prise de risque, car il propose essentiellement des subventions et encourage l'absorption et le transfert de technologies sans véritable incidence sur les réelles innovations. Les incitations fiscales existantes en faveur de la R & D ne suffisent pas à encourager ce type d'activités au sein même des entreprises du secteur privé et ne sont utilisées que par les grandes sociétés. Jusqu'ici, les entreprises polonaises se sont appuyées essentiellement sur l'absorption de technologies. Si cette stratégie a rendu possibles une meilleure productivité et une croissance économique, la Pologne doit désormais s'orienter vers un modèle plus local reposant sur l'innovation. Accroître les capacités d'innovation des entreprises polonaises, renforcer les liens entre la recherche et l'industrie et mettre au point des instruments ciblés, adaptés à tous les stades du cycle de l'innovation, demeure un défi.
- (13) Des améliorations en matière d'efficacité énergétique dans tous les secteurs de l'économie polonaise permettraient de réaliser des gains très importants, qui pourraient soutenir la croissance, accroître la compétitivité et réduire en partie la dépendance énergétique de la Pologne. Les capacités nationales de production d'énergie sont en train de devenir obsolètes et le réseau électrique est encore encombré, mais des projets destinés à augmenter la capacité d'interconnexion de la Pologne avec les États membres voisins sont en cours. Le principal problème du marché du gaz naturel reste l'absence de diversification et de concurrence.
- (14) L'insuffisance des infrastructures de transport et des réseaux fixes à haut débit en Pologne est encore un frein majeur à la croissance. En particulier, des investissements considérables s'imposent dans le réseau ferré, devenu vétuste, pour accroître la compétitivité du secteur ferroviaire et parvenir à un meilleur équilibre entre le transport routier et le transport ferroviaire. Des quelque 20 000 km de lignes exploitées, seul un tiers environ est dans un état technique correct. La réalisation en temps voulu des projets touchant au secteur ferroviaire continue de poser problème. Une meilleure gestion des déchets permettrait de rendre l'utilisation des ressources plus efficace.

- (15) En Pologne, les procédures liées à l'exécution des contrats sont laborieuses et les démarches d'obtention des permis de construire longues et fastidieuses. Les coûts de mise en conformité fiscale sont importants, ce qui pose un problème de taille aux entreprises. La Pologne a accompli d'importants progrès dans la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse visant à faciliter l'accès aux professions réglementées.
- (16) 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 européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Pologne 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 2014-2015:

1. à renforcer sa stratégie budgétaire de manière à assurer la correction du déficit excessif d'une manière durable d'ici à 2015 moyennant l'effort d'ajustement structurel spécifié dans la recommandation formulée par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs; après correction du déficit excessif et jusqu'à la réalisation de l'objectif à moyen terme, à poursuivre un effort d'ajustement structurel annuel équivalent à 0,5 % du PIB, à titre de référence; eu égard au fait que la correction durable des déséquilibres budgétaires requiert la mise en œuvre crédible de réformes structurelles ambitieuses, destinées à renforcer les capacités d'ajustement et à stimuler la croissance potentielle et l'emploi, à limiter autant que possible les réductions des investissements ayant pour but de stimuler la croissance, à améliorer le ciblage des politiques sociales ainsi que l'efficacité économique des dépenses et l'efficacité globale du secteur de la santé, à élargir l'assiette d'imposition par exemple en s'attaquant au problème posé par son système élaboré de taux réduits de TVA et à améliorer la discipline fiscale, en particulier par le renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale; à créer un conseil fiscal indépendant;
2. à renforcer les efforts menés pour réduire le chômage des jeunes, en particulier en veillant à une meilleure adéquation de l'éducation aux besoins du marché du travail, en élargissant l'offre d'apprentissages et de formations par le travail, en s'efforçant d'aller vers les jeunes non inscrits auprès d'un SPE, conformément aux objectifs de la garantie pour la jeunesse, et en améliorant la coopération entre le système éducatif et le monde du travail; à accroître la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie de manière à faire correspondre l'offre et la demande de compétences; à lutter contre la segmentation du marché du travail en intensifiant les efforts visant à faciliter le passage des contrats à durée déterminée aux contrats à durée indéterminée et en empêchant le recours excessif aux contrats de droit civil;
3. à poursuivre les actions entreprises pour accroître la participation des femmes au marché du travail, notamment en prenant davantage de mesures destinées à élargir l'offre de services d'accueil de qualité et d'un prix abordable, de la petite enfance au stade préscolaire, et en garantissant un financement stable de ces services; à intégrer les agriculteurs dans le régime général de retraite, en commençant par accélérer la création d'un système d'estimation et d'enregistrement des revenus des agriculteurs; à supprimer progressivement le régime spécial de retraite dont bénéficient les mineurs afin d'intégrer ces derniers dans le régime général; à étayer la réforme générale des retraites par l'intensification des mesures en faveur de l'employabilité des travailleurs âgés, de façon à relever l'âge de départ à la retraite;
4. à accroître l'efficacité des incitations fiscales visant à encourager la R & D dans le secteur privé, dans le cadre des initiatives menées pour renforcer les liens entre la recherche, l'innovation et la politique industrielle, et à faire en sorte que les instruments existants ciblent davantage les différents stades du cycle de l'innovation;

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

5. à renouveler et à développer les capacités de production d'énergie et à améliorer l'efficacité à tous les maillons de la chaîne énergétique; à accélérer et à étendre le développement du réseau électrique, notamment les interconnexions transfrontalières avec les États membres voisins, et à développer l'interconnexion gazière avec la Lituanie; à garantir sans plus tarder la mise en œuvre effective de projets d'investissement dans le ferroviaire et à améliorer les capacités administratives dans ce secteur; à accélérer les efforts visant à accroître la couverture des réseaux fixes à haut débit; à améliorer la gestion des déchets;
6. à prendre des dispositions supplémentaires pour améliorer l'environnement dans lequel évoluent les entreprises en simplifiant les mesures liées à l'exécution des contrats et les démarches nécessaires à l'obtention des permis de construire; à redoubler d'efforts pour réduire les coûts et le temps que les entreprises doivent consacrer à leur mise en conformité fiscale; à achever la réforme en cours visant à faciliter l'accès aux professions réglementées.

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 2014.

Par le Conseil

Le président

P. C. PADOAN
