

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 14 juillet 2015****concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2015**

(2015/C 272/24)

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 14 juillet 2015, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées» ⁽²⁾. 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 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation ⁽³⁾ relative au programme national de réforme de la Pologne pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Pologne pour 2014.
- (4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2015 pour la coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾, 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.
- (5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités destinées à favoriser l'investissement, à intensifier les réformes structurelles et à poursuivre un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues par la décision 2014/322/UE du Conseil 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⁾ 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 (JO C 247 du 29.7.2014, p. 97).

⁽⁴⁾ 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).

- (6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour la Pologne. Elle y évaluait les progrès accomplis par cet État membre dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014.
- (7) Le 29 avril 2015, la Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2015 et, le 30 avril 2015, son programme de convergence pour 2015. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) La Pologne fait actuellement l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance à la suite de l'abrogation de la procédure concernant les déficits excessifs en juin 2015 ⁽¹⁾. Dans son programme de convergence pour 2015, le gouvernement annonce son intention de ramener progressivement le déficit nominal de 3,2 % à 2,7 % du PIB en 2015 et ensuite à 1,2 % du PIB en 2018. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, on peut considérer que le déficit excessif a déjà été corrigé en 2014, soit un an avant la date limite, compte tenu du fait que le dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB s'explique par le coût budgétaire net de la réforme du système des retraites. Selon le programme de convergence, le gouvernement prévoit d'atteindre l'objectif à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 1 % du PIB, d'ici à 2019. Le gouvernement a l'intention de ramener le ratio dette publique/PIB, qui a atteint un pic de 51,7 % en 2015, à 49,1 %, en 2018. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est plausible en 2015 et optimiste, en 2016. Sur la base d'une appréciation globale, la Pologne devrait se conformer à l'ajustement requis pour atteindre l'objectif à moyen terme en 2015, la croissance des dépenses nettes étant inférieure à la valeur de référence. Les mesures visant à soutenir les objectifs prévus en matière de déficit à compter de 2016 n'ont pas été suffisamment détaillées. Les prévisions du printemps 2015 de la Commission montrent qu'il existe un risque de s'écarter de l'ajustement requis en 2016, l'ajustement structurel étant insuffisant. Il y aura donc lieu d'adopter de nouvelles mesures en 2016. Sur la base de son évaluation du programme de convergence et compte tenu des prévisions du printemps 2015 de la Commission, le Conseil estime que la Pologne devrait globalement se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Les recettes fiscales pourraient être augmentées en limitant le recours actuellement largement répandu aux taux de TVA réduits et en améliorant l'efficacité de l'administration fiscale.
- (9) La création d'un organisme indépendant chargé d'effectuer des évaluations ex ante et ex post de la conformité avec les règles budgétaires, qui serait soit autonome, soit intégré à une institution existante, l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires, ainsi que l'analyse de la viabilité à long terme des finances publiques aurait un effet bénéfique sur le cadre budgétaire polonais.
- (10) La Pologne a annulé la réforme du système des retraites de 1999 à la fin de 2013. Bien qu'elle allège quelque peu les contraintes budgétaires à court terme, l'annulation de cette réforme n'améliore pas la viabilité à long terme des finances publiques, parce que l'avantage à court terme de cotisations sociales plus élevées et de paiements d'intérêts moins importants va être compensé par des paiements futurs plus élevés pour les retraites du régime public. Dans l'ensemble, l'annulation de la réforme du système des retraites de 1999 comporte, à long terme, certains risques pour les finances publiques de la Pologne.
- (11) Les privilèges accordés aux agriculteurs et aux mineurs dans le domaine de la sécurité sociale continuent d'entraver la mobilité professionnelle et pèsent lourd sur les finances publiques. Ces régimes préférentiels dissuadent les travailleurs de se tourner vers des secteurs plus productifs, créent un chômage dissimulé et, étant donné la faiblesse des cotisations, sont largement subventionnés par les contribuables. En 2014, le secteur agricole employait en Pologne 11,5 % de la main-d'œuvre, soit plus du double de la moyenne de l'Union européenne, alors qu'il ne génère que 3,3 % de la valeur ajoutée brute nationale. Les subventions publiques au régime de sécurité sociale pour les agriculteurs représentent presque 1 % du PIB, et celles destinées aux retraites des mineurs, 0,5 % du PIB. Le lien entre les cotisations et les allocations est faible, et les cotisations sont généralement calculées sur une base forfaitaire. Les agriculteurs qui disposent de revenus importants ne peuvent pas systématiquement être exclus du système, ce qui ouvre dès lors la porte aux abus. L'introduction d'un système d'enregistrement et d'estimation des revenus des agriculteurs constituerait un premier pas indispensable vers une réforme du régime de sécurité sociale des agriculteurs.
- (12) Le marché du travail reste segmenté en Pologne. Cet État membre détient le record des contrats temporaires dans l'Union, alors que le taux de transition des emplois à durée déterminée vers des emplois permanents est faible et que l'écart salarial est le plus élevé de l'Union. Des dispositions rigides en matière de licenciement, des procédures judiciaires longues et d'autres charges lourdes pour les employeurs favorisent le recours aux contrats à durée déterminée et atypiques. De plus, le coût, ressenti comme élevé, des contrats soumis au code du travail mène à une utilisation excessive des contrats de droit civil (*umowy cywilnoprawne*), qui sont attrayants pour les employeurs en raison des faibles cotisations de sécurité sociale y afférentes. La proportion élevée de contrats de ce type, à savoir des contrats associés à des cotisations plus faibles, peut toutefois réduire la qualité des emplois disponibles, en particulier pour les jeunes. Le chômage des jeunes est élevé, partiellement en raison du manque d'adéquation

(1) Décision (UE) 2015/1026 du Conseil du 19 juin 2015 abrogeant la décision 2009/589/CE sur l'existence d'un déficit excessif en Pologne (JOL 163 du 30.6.2015, p. 37).

entre les qualifications et compétences des demandeurs d'emploi, d'une part, et les besoins du marché du travail, de l'autre. Le pays doit donc redoubler d'efforts pour mettre en œuvre une réforme du système d'enseignement et de formation professionnels et améliorer le niveau de participation à des activités d'apprentissage tout au long de la vie. La participation des femmes au marché du travail reste faible. Pour résoudre ce problème, la Pologne a amélioré la disponibilité des structures préscolaires, mais le pays se classe toujours parmi les moins bons élèves de l'Union européenne en ce qui concerne l'offre de services d'accueil de la petite enfance.

- (13) Le secteur ferroviaire pâtit des redevances élevées d'accès aux voies et d'un financement national inadapté. L'environnement réglementaire et administratif est tel que les procédures de conception et de mise en œuvre de projets ont tendance à être longues et pesantes. Les modifications législatives récentes pourraient avoir un effet favorable sur le transport ferroviaire, mais il est peu probable qu'elles aient une incidence sur les projets d'investissement lancés au cours de la période de programmation 2007-2013. Le financement de l'Union européenne en faveur du secteur ferroviaire devrait toutefois augmenter de manière substantielle au cours de la période 2014-2020.
- (14) Dans le contexte 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 2015 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Pologne 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 par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après reflètent ses recommandations formulées dans le cadre du Semestre européen.
- (15) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence, et la recommandation figurant au point 1 ci-après, en particulier, reflète son avis ⁽¹⁾.

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2015 et 2016:

1. après correction du déficit excessif, à parvenir à un ajustement budgétaire de 0,5 % du PIB afin d'atteindre l'objectif budgétaire fixé à moyen terme, tant en 2015 qu'en 2016; à établir un conseil budgétaire indépendant; à élargir l'assiette fiscale, notamment en limitant le recours au système très développé de taux réduits de TVA;
2. à lancer le processus d'alignement des régimes de pensions des agriculteurs et des mineurs sur ceux des autres travailleurs et à adopter un calendrier progressif vers un alignement complet, à mettre en place un système d'estimation et d'enregistrement des revenus des agriculteurs;
3. à prendre des mesures en vue de limiter le recours excessif aux contrats temporaires et aux contrats de droit civil sur le marché du travail;
4. à lever les obstacles aux investissements dans les projets ferroviaires.

Fait à Bruxelles, le 14 juillet 2015.

Par le Conseil
Le président
P. GRAMEGNA

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