

Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2018

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 5, paragraphe 2, et 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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2018 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 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil, 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 2018 pour la Pologne⁴ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Pologne dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 final.

recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

- (3) Le 26 avril 2018, la Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de convergence pour 2018. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, 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 ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique⁶.
- (5) La Pologne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence de 2018, le gouvernement table sur une amélioration progressive du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 1,7 % du PIB en 2017 à un déficit de 0,7 % du PIB en 2021. Il est peu probable que l'objectif budgétaire à moyen terme, soit un déficit de 1 % du PIB en termes structurels, puisse être atteint d'ici 2021, c'est-à-dire dans les limites de la période du programme de convergence. Le solde structurel recalculé⁷ laisse entrevoir un déficit de 1,3 % du PIB en 2021. Selon le programme de convergence pour 2018, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer, passant de 50,6 % du PIB en 2017 à 50,4 % du PIB en 2018 et à 46,0 % d'ici 2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est prudent en 2018 et plausible par la suite.
- (6) Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à la Pologne de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes⁸ n'excède pas 3,7 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB. Dans le même temps, il a été constaté que l'évaluation des plans et résultats budgétaires devrait 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. La Commission a procédé à une évaluation qualitative de la solidité de la conjoncture économique en Pologne, qui prend dûment en

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures exceptionnelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune

⁸ 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 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.

considération les problèmes de viabilité budgétaire. Sur cette base, il est conclu qu'il n'y a pas d'éléments supplémentaires à prendre en compte. Selon les prévisions du printemps 2018 de la Commission, la Pologne risque de s'écarter de manière significative en 2018 de cet ajustement recommandé.

- (7) En 2019, compte tenu de l'écart de production de 1,5 % attendu pour la Pologne, la matrice d'ajustement arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance exige que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 4,2 %, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2018 de la Commission, la Pologne risque de s'écarter de manière significative en 2019 de cette exigence. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises à partir de 2018 afin que les dispositions du pacte de stabilité et de croissance puissent être respectées.
- (8) À moyen et long terme, la Pologne devra faire face à des pressions à la hausse sur les dépenses dans divers domaines, notamment du fait du vieillissement de la population, ce qui nécessite de nouveaux mécanismes pour évaluer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques et pour faciliter une redistribution des ressources. À cet égard, le gouvernement a commencé les travaux de réforme de la procédure budgétaire, notamment pour renforcer le cadre budgétaire à moyen terme et intégrer des réexamens des dépenses dans la procédure budgétaire. La Pologne est le seul État membre qui ne dispose pas d'un conseil budgétaire pleinement indépendant et où les autorités n'ont pas fait connaître leur intention d'en créer un, même si le pays dispose d'institutions indépendantes exerçant les fonctions traditionnellement assumées par les conseils budgétaires. Il est constaté dans le rapport 2018 pour la Pologne que le pays n'a rien fait pour limiter le recours massif aux taux de TVA réduits. Toutefois, le ministère polonais des finances s'efforce de simplifier la méthode pour l'affectation des taux applicables aux biens et aux services.
- (9) La performance du marché du travail polonais a été solide ces dernières années et les taux d'emploi ont continué de progresser. Toutefois, la participation au marché du travail de certains groupes de personnes, en particulier les femmes, les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés, reste faible en comparaison avec d'autres États membres. Plusieurs mesures prises récemment ont tendance à réduire l'incitation à travailler, en particulier en ce qui concerne les femmes et les travailleurs âgés. Les incitations à l'emploi prévues par le système polonais de protection sociale sont insuffisantes. Si les allocations familiales ont permis de réduire la pauvreté et les inégalités, elles ont déjà une incidence négative sur la participation des parents, et principalement des mères, au marché du travail, car leur montant et le fait qu'elles soient peu subordonnées à des conditions de ressources neutralisent les incitations au travail intégrées à d'autres prestations sociales. Autre facteur entravant la participation des femmes au marché du travail, 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. Les personnes qui assurent les soins de longue durée n'ont pas accès au marché du travail car elles ne disposent que d'un soutien limité. L'abaissement de l'âge légal du départ à la retraite encourage certains travailleurs âgés à quitter le marché du travail. La migration en provenance de pays tiers contribue à satisfaire la progression de la demande de main-d'œuvre.
- (10) Une voie complémentaire pour soutenir tant la participation à la vie active que la capacité d'innovation de l'économie consiste à doter les élèves et les adultes des qualifications et compétences appropriées, qui facilitent l'emploi dans un marché du

travail en mutation rapide. Le taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation est nettement inférieur à la moyenne de l'UE. 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. On ne connaît pas encore les effets sur les niveaux de compétences qu'auront les mesures politiques récemment mises en place et celles toujours prévues, par exemple dans l'organisation de l'enseignement général, de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur.

- (11) La Pologne a continué de prendre 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. Le nombre et la proportion de contrats à durée indéterminée ont augmenté depuis la fin de 2016, même si la part des contrats temporaires reste l'une des plus élevées de l'UE. Certaines autres modifications législatives pertinentes aux fins de la dualité du marché du travail pourraient être incluses dans la réforme du code du travail. La protection sociale des travailleurs indépendants et des travailleurs ayant certains contrats non standards pourrait poser problème, notamment du point de vue de l'adéquation de leurs pensions futures. Plusieurs mesures ont été introduites depuis 2015 pour renforcer la protection sociale des travailleurs indépendants et des salariés dont les contrats sont atypiques.
- (12) L'âge moyen de la retraite a augmenté ces dernières années en conséquence des dernières réformes apportées, comme le retrait des options de retraite anticipée et le rehaussement progressif de l'âge légal de la retraite. Continuer à relever l'âge moyen de la retraite est crucial pour la croissance économique à moyen terme et pour l'adéquation et la viabilité du système de retraite. Toutefois, l'abaissement récent de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes va dans la direction opposée. En revanche, l'âge de la retraite pour les juges, hommes et femmes, des juridictions de droit commun a été aligné à 65 ans, ce qui correspond à la demande de la Commission. Le système spécial d'assurance sociale des agriculteurs, qui bénéficie de subventions dont les coûts avoisinent 1 % du PIB, est l'une des raisons de la faible mobilité de la main-d'œuvre et du chômage caché dans le secteur agricole.
- (13) Afin d'améliorer les résultats en matière de santé en Pologne, il est nécessaire de faciliter l'accès aux soins de santé et de renforcer leur efficacité. L'indicateur correspondant aux besoins non satisfaits déclarés par les patients compte parmi les plus élevés de l'UE, et les temps d'attente pour certaines interventions sont particulièrement longs. Le nombre de lits d'hôpital est relativement important et n'est pas réparti de manière optimale sur le territoire. Les soins ambulatoires et les soins de santé primaires sont généralement sous-développés; les médecins sont incités à orienter les patients vers des prestataires spécialisés aux fins des examens et du traitement. La résolution de ces problèmes constitue un défi particulièrement difficile à relever étant donné que le niveau de financement public et le nombre de médecins et d'infirmiers dans certaines spécialités en Pologne se situent bien en dessous de la moyenne de l'UE. Des efforts ont été faits en 2017 pour répartir plus efficacement les ressources en matière de soins de santé mais les résultats se font attendre.
- (14) Il est essentiel d'accroître la capacité d'innovation de l'économie pour permettre à la Pologne de progresser dans la chaîne de valeur mondiale, ce qui contribuerait à relever

le niveau de vie. À cet effet, des actions doivent être menées sur de nombreux fronts, progressivement sur plusieurs années. Instaurer la confiance dans l'environnement réglementaire, inciter les entreprises à engager des dépenses en matière de recherche et développement, renforcer la base scientifique notamment par des réformes de l'éducation supérieure et l'encouragement de la circulation du savoir et une étroite coopération entre les entreprises et les organismes de recherche font partie des principaux axes d'action. Il faut pour cela garantir des conditions favorables pour la commercialisation des résultats de la recherche développés et soutenus par un financement public. Plusieurs mesures sont déjà mises en œuvre dans ces domaines et le gouvernement en prévoit d'autres.

- (15) La rapidité des changements réglementaires et le recours limité à des consultations publiques et sociales sur un certain nombre de lois fondamentales nuisent à la qualité de la législation et augmentent l'incertitude du côté des entreprises. Garantir l'état de droit et l'indépendance de la justice est également essentiel dans ce contexte. La Commission a conclu que les modifications du système de justice qui ont été adoptées présentaient un risque clair de violation grave de l'état de droit. La sécurité juridique et la confiance dans la qualité et la prévisibilité des politiques, notamment réglementaires et fiscales, et des institutions sont autant de facteurs importants susceptibles d'accroître le taux d'investissement. Des évaluations d'impact ex ante et ex post solides ainsi que des consultations publiques et sociales bien conçues et bien mises en place pourraient être utiles pour améliorer la qualité de la législation, limiter les besoins de nouvelles modifications législatives et accroître ainsi la prévisibilité de l'environnement réglementaire. Cela pourrait également contribuer à limiter les éventuelles répercussions négatives des nouvelles lois dans le court terme, comme l'augmentation temporaire de la charge administrative liée à tout changement dans les réglementations fiscales.
- (16) 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'Union. En outre, les villes sont confrontées aux problèmes liés à la 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 incitations actuelles pour l'utilisation des transports collectifs, des transports à faibles émissions et des transports actifs sont insuffisantes pour répondre à ces défis. La mise en œuvre de projets ferroviaires cofinancés par l'UE connaît encore d'importants goulets d'étranglement, dus essentiellement aux capacités limitées du secteur de la construction et à la faiblesse institutionnelle du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. Il existe toujours un déficit de réflexion stratégique quant au développement à long terme, au-delà de 2023, des réseaux de transport, pour tous les modes, avec une définition et une répartition claires de leurs rôles respectifs.
- (17) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Pologne, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, 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, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union 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 pour 2018, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁹,

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2018 et 2019:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,2 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à prendre des mesures pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques, notamment en améliorant le processus budgétaire.
2. 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 en favorisant les compétences pertinentes pour le marché du travail, en particulier grâce à l'éducation et à la formation des adultes, et à supprimer les obstacles subsistants à des types d'emplois plus durables; à assurer la viabilité et l'adéquation 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;
3. à renforcer la capacité d'innovation de l'économie, notamment en favorisant une coopération plus étroite entre les entreprises et les organismes de recherche; à améliorer le cadre réglementaire, en particulier en intégrant des consultations publiques et sociales dans le processus législatif.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

⁹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.