



Bruxelles, le 13 juin 2016
(OR. en)

9224/16

ECOFIN 464
UEM 210
SOC 328
EMPL 224
COMPET 298
ENV 343
EDUC 199
RECH 190
ENER 206
JAI 454

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9138/16 ECOFIN 429 UEM 179 SOC 293 EMPL 189 COMPET 266 ENV 310 EDUC 166 RECH 158 ENER 171 JAI 416 - COM(2016) 341 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2016

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, dont le texte a été révisé et approuvé par divers comités du Conseil, sur la base de la proposition de la Commission COM(2016) 341 final.

RECOMMANDATION DU CONSEIL
du ...
concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2016
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2016

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,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2016 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil², le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Pologne dans lequel la Pologne n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2016 pour la Pologne a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la Pologne dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et en vue de la réalisation de ses objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020.
- (3) Le 28 avril 2016, la Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de convergence pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

² 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).

- (4) Les recommandations pertinentes par pays 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 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 structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique.
- (5) La Pologne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2016, le gouvernement prévoit que le déficit nominal passe de 2,6 % du PIB en 2015 à 2,9 % du PIB en 2017, avant de diminuer à 1,3 % du PIB en 2019. L'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit de 1 % du PIB en termes structurels — ne devrait pas être atteint d'ici 2019, période couverte par le programme. D'après le programme de convergence, le ratio dette publique/PIB devrait passer de 51,3 % en 2015 à 52,5 % en 2017, avant de revenir à 50,4 % en 2019. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est plausible en 2016 et optimiste pour la suite. Sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à l'ajustement recommandé tant en 2016 que, dans l'hypothèse de politiques inchangées, en 2017. En se fondant sur son évaluation du programme de convergence et compte tenu des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil est d'avis que la Pologne risque de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. En conséquence, des mesures supplémentaires seront nécessaires en 2016 et 2017 pour en assurer le respect.

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) no 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

- (6) 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 budgétaires indépendantes exerçant certaines de ses fonctions. Outre le frein à l'endettement inscrit dans sa constitution, la Pologne a introduit en 2013 une règle relative à la stabilisation des dépenses, qui a été pleinement appliquée pour la première fois dans le budget 2015. Or cette règle a été modifiée en décembre 2015 et permettra une hausse des dépenses, en particulier dans le contexte actuel de faible inflation. Des risques importants pèsent sur la viabilité budgétaire à long terme du fait d'une situation initiale défavorable et de la hausse annoncée du coût du vieillissement de la population, liée surtout aux dépenses de santé. En ce qui concerne la viabilité de la dette, dans l'hypothèse de politiques inchangées, le risque budgétaire à moyen terme est élevé en raison de l'augmentation prévue de l'encours de la dette.
- (7) Les recettes de TVA pour 2015 sont, d'après les projections, restées à un niveau peu élevé en proportion du PIB, malgré les mesures prises à ce jour, qui comprennent entre autres le mécanisme d'autoliquidation et la responsabilité solidaire des entreprises dans des secteurs sensibles. L'augmentation de la perception de la TVA et la lutte contre la fraude à la TVA constituent des priorités pour le gouvernement, qui prépare actuellement une stratégie en ce sens. Celle-ci devrait englober des mesures telles que de nouveaux outils informatiques destinés à détecter la fraude à la TVA et à la combattre, ainsi qu'une réforme de l'administration fiscale. Un seuil moins élevé sera instauré en janvier 2017 pour les paiements en espèces entre sociétés. La Pologne est confrontée de longue date à l'inefficacité de l'administration fiscale. Le ratio des coûts de recouvrement, c'est-à-dire les coûts administratifs par rapport aux recettes fiscales nettes collectées, est le plus élevé de l'Union.
- (8) La Pologne continue d'appliquer des taux de TVA réduits à un grand nombre de produits et de services. Cette pratique alimente la perte de recettes et réduit l'efficacité du système de TVA. Les faits donnent à penser que les taux réduits de TVA ne sont pas un instrument de politique sociale efficace, notamment parce qu'ils ne visent pas spécifiquement les ménages vulnérables. Ils ont tendance à se traduire par des aides importantes en faveur des riches contribuables. Les prestations sociales et l'impôt sur le revenu sont considérés comme étant mieux ciblés et, partant, plus indiqués pour atteindre des objectifs de redistribution. Les recettes potentielles perdues du fait des taux réduits de TVA et des exonérations facultatives sont parmi les plus élevées de l'Union.

- (9) Malgré de récentes améliorations, le marché du travail polonais est confronté à des problèmes majeurs — vieillissement de la main-d'œuvre, faible productivité et forte segmentation du marché du travail. Ceux-ci vont de pair avec des carences dans le système éducatif. Bien qu'il ait progressé sensiblement ces dernières années, le système éducatif ne parvient toujours pas à doter les élèves des compétences transversales nécessaires pour s'adapter à un marché du travail en mutation rapide et à l'innovation. Le niveau moyen relativement faible de l'enseignement supérieur et des sciences en Pologne a un effet négatif sur la qualité de l'offre. Le degré d'internationalisation de l'enseignement supérieur polonais est très limité tant en ce qui concerne le nombre d'étudiants étrangers que la participation à la coopération scientifique internationale. Le modèle de financement de l'enseignement supérieur ne favorise pas suffisamment la qualité, car il utilise, dans une large mesure, des classements universitaires appartenant au passé et des variables quantitatives telles que le nombre d'étudiants et de membres du personnel universitaire. D'après les employeurs, les diplômés ne disposent pas de compétences transversales telles que la capacité à résoudre des problèmes, à exercer son esprit critique ou l'aptitude au travail en équipe. La participation à des activités d'apprentissage tout au long de la vie est faible, et l'enseignement et la formation professionnels ne correspondent pas aux besoins du marché.
- (10) Si la disponibilité et la diffusion de l'enseignement préscolaire ont augmenté considérablement ces dernières années, l'offre de services d'accueil de la petite enfance reste parmi les plus faibles de l'Union. Le relèvement de l'âge de la scolarité obligatoire à sept ans et la suppression de l'obligation pour les enfants âgés de cinq ans d'être préscolarisés, conjugués aux nouvelles allocations familiales, pourraient avoir des conséquences négatives sur la participation au marché du travail, en particulier des femmes, et méritent d'être suivis de près.
- (11) Malgré des contrats de travail permanents en forte hausse en 2015, la part des emplois à durée déterminée en Pologne compte parmi les plus élevées de l'Union. Ce pays a pris récemment un certain nombre de mesures destinées à lutter contre la segmentation du marché du travail. Le code du travail a été modifié, les cotisations de sécurité sociale liées à certains contrats de droit civil ont été augmentées et un salaire horaire minimal devrait être mis en place en janvier 2017 pour les travailleurs employés sous ce type de contrats de travail. Toutefois, certaines dispositions du code du travail sont de nature à décourager les employeurs de recruter du personnel dans le cadre de contrats à durée indéterminée et le recours à ces contrats demeure limité. Cette situation s'explique principalement par la complexité de la réglementation du travail et les coûts implicites importants des licenciements au titre de ces contrats. Ceux-ci comprennent notamment les coûts de procédure élevés, les coûts associés à des mécanismes de résolution des litiges longs et à l'issue incertaine et des dispositions telles que la protection particulière dont bénéficient les travailleurs âgés contre les licenciements.

- (12) Les régimes de sécurité sociale préférentiels propres à un secteur, notamment les régimes de retraite fortement subventionnés des agriculteurs et des mineurs, ont un coût budgétaire élevé et pourraient contribuer à réduire la mobilité de la main-d'œuvre. Le nombre d'assurés au titre du régime spécial réservé aux agriculteurs diminue lentement depuis 2007 et le gouvernement prévoit qu'en 2019, il concernera 1,18 million de personnes, tandis que le coût des prestations de retraite, qui est actuellement de 1,229 million, continuera probablement à augmenter jusqu'en 2018. Depuis 2011, la part des dépenses publiques consacrée au KRUS a été constante, à 1 % du PIB. Les agriculteurs ne sont pas assujettis à des obligations fiscales d'ordre général ni à l'obligation de tenir une comptabilité, et l'autofinancement du KRUS est faible. En 2014, la Pologne comptait 1 382 million d'exploitations agricoles, dont 52 % de moins de 5 ha (Office central de la statistique). Les mineurs sont dispensés du régime général de retraite à cotisations définies et bénéficient de coefficients multiplicateurs préférentiels spéciaux pour le calcul de leur pension, ce qui représente annuellement un coût non négligeable pour les finances publiques, supérieur à 0,5 % du PIB. Les perspectives démographiques défavorables se sont déjà traduites par une diminution de la population en âge de travailler. Il est par conséquent essentiel de préserver la dynamique positive de l'emploi, en particulier pour les travailleurs âgés, afin également de préserver l'adéquation et la viabilité du système de retraite public. Bien que l'âge moyen réel de départ à la retraite ait augmenté ces dernières années, il reste nettement inférieur à l'âge légal de la retraite. Par conséquent, il est vital d'augmenter l'âge effectif de départ à la retraite pour garantir, à long terme, l'adéquation sociale des futures retraites et la stabilité des finances publiques, ainsi que pour accroître la participation au marché du travail.

- (13) Malgré d'importants investissements ces dernières années, des goulets d'étranglement et des insuffisances persistent dans les réseaux de transport, d'énergie et de communication. L'investissement est entravé par des obstacles liés au fonctionnement de l'administration publique, à la fiscalité, à l'environnement des activités de recherche, de développement et d'innovation, et à la lenteur d'exécution des contrats. Les lacunes dans les capacités d'encadrement et de gestion ont des conséquences négatives sur la mise en œuvre en temps utile de projets d'investissement dans le secteur ferroviaire et d'autres projets d'infrastructures dans les transports, l'énergie et les télécommunications. L'économie polonaise reste à forte intensité de carbone et d'énergie, et les gains potentiels d'un accroissement de l'efficacité énergétique sont considérables. Les installations de production d'électricité sont vieillissantes et demeurent très fortement dépendantes du charbon. Le réseau électrique n'est pas suffisamment connecté aux pays voisins. Le régime d'aide en faveur des énergies renouvelables, qui devait prendre effet le 1er janvier 2016, a été retardé, créant une incertitude en matière d'investissements. Le taux d'aménagement du territoire très faible et son caractère instable, notamment au niveau local, sont des facteurs clés qui freinent les investissements, en particulier dans le secteur du bâtiment, de même qu'une surréglementation et des incohérences réglementaires et administratives qui entravent la délivrance des permis de construire.
- (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 2016 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 les orientations de l'UE, vu la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (15) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence, et la recommandation⁴ figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis,

⁴ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2016 et 2017:

1. à parvenir à un ajustement budgétaire annuel de 0,5 % du PIB afin d'atteindre l'objectif budgétaire fixé à moyen terme en 2016 et 2017; à renforcer le cadre budgétaire, notamment par la mise en place d'un conseil budgétaire indépendant; à améliorer la perception des impôts en assurant un meilleur respect des règles en matière de TVA et à limiter le recours très répandu aux taux de TVA réduits;
2. à assurer la viabilité et l'adéquation du système de retraite et à augmenter la participation au marché du travail par un début de réforme des régimes de retraite préférentiels, par la levée des obstacles à des formes d'emploi plus permanents et par un rapprochement de l'enseignement et de la formation avec les réalités du monde du travail;
3. à prendre des mesures pour supprimer les obstacles à l'investissement dans les transports, la construction et les infrastructures énergétiques, et à développer l'aménagement du territoire au niveau local.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président
