



Bruxelles, le 30 juin 2023  
(OR. en)

11152/23

ECOFIN 677  
UEM 211  
SOC 502  
EMPL 353  
COMPET 697  
ENV 776  
EDUC 289  
RECH 321  
ENER 412  
JAI 923  
GENDER 153  
ANTIDISCRIM 147  
JEUN 191  
SAN 428

**NOTE**

---

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	9847/1/23 REV 1
N° doc. Cion:	COM(2023) 621 final
Objet:	RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2023

---

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la recommandation COM(2023) 621 final de la Commission, tel qu'il a été examiné par le Conseil et le Conseil européen.

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

**concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2023  
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2023**

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<sup>1</sup>, 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:

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil<sup>2</sup>, qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée "facilité"), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Conformément aux priorités du Semestre européen, la facilité contribue à une reprise économique inclusive et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et porteurs de croissance, notamment de réformes et d'investissements visant à promouvoir les transitions écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité a été actualisée le 30 juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

---

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

- (2) Le 22 novembre 2022, la Commission a adopté l'examen annuel 2023 de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2023 pour la coordination des politiques économiques. Le 23 mars 2023, le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel sur la croissance durable pour 2023, qui s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 22 novembre 2022, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil<sup>3</sup>, le rapport 2023 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Pologne n'est pas mentionnée parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres. À ce titre, un bilan approfondi ne serait pas nécessaire. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi pour 2023, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro<sup>4</sup> le 16 mai 2023 et le rapport conjoint sur l'emploi le 13 mars 2023.
- (3) Bien que les économies de l'Union fassent preuve d'une résilience remarquable, le contexte géopolitique continue d'avoir une incidence négative. Alors que l'Union se tient résolument aux côtés de l'Ukraine, sa politique économique et sociale est axée sur l'atténuation des effets négatifs des chocs énergétiques à court terme, à la fois sur les ménages et les entreprises vulnérables, et sur la poursuite des efforts visant à réaliser les transitions écologique et numérique, à soutenir une croissance durable et inclusive, à préserver la stabilité macroéconomique et à accroître la résilience à moyen terme. Elle met également fortement l'accent sur le renforcement de la compétitivité et de la productivité de l'Union.

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Recommandation du Conseil du 16 mai 2023 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 180 du 23.5.2023, p. 1).

- (4) Le 1<sup>er</sup> février 2023, la Commission a publié une communication intitulée "*Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette*" (ci-après dénommé "plan industriel du pacte vert"). visant à accroître la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'Union et à soutenir la transition rapide vers la neutralité climatique. Le plan complète les efforts actuellement déployés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et de REPowerEU. Il vise également à créer un environnement plus favorable à l'accroissement des capacités de l'Union en ce qui concerne le développement des technologies et la fabrication des produits à zéro émission nette qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux de l'Union en matière de climat, ainsi qu'à garantir l'accès aux matières premières critiques nécessaires, y compris en diversifiant les sources d'approvisionnement, en exploitant adéquatement les ressources géologiques dans les États membres et en développant au maximum le recyclage des matières premières. Le plan industriel du pacte vert est fondé sur quatre piliers: un environnement réglementaire prévisible et simplifié, un accès plus rapide au financement, le renforcement des compétences et des échanges commerciaux ouverts pour des chaînes d'approvisionnement résilientes. Le 16 mars 2023, la Commission a publié une autre communication intitulée "*La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030*", qui s'articule autour de neuf facteurs qui se renforcent mutuellement dans l'objectif d'œuvrer à la mise en place d'un cadre réglementaire propice à la croissance. La communication fixe des priorités visant à veiller activement à garantir la mise en œuvre d'améliorations structurelles, la réalisation d'investissements bien ciblés et l'adoption de mesures réglementaires pour la compétitivité à long terme de l'Union et de ses États membres. Les recommandations ci-après contribuent à atteindre ces priorités.

- (5) En 2023, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques continue d'évoluer parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La mise en œuvre intégrale des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020 et 2022 restent tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241.
- (6) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil<sup>5</sup> (ci-après dénommé "règlement REPowerEU"), qui a été adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement et rapidement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cela contribuera à la sécurité énergétique et à la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'Union, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. Le règlement REPowerEU permet aux États membres d'ajouter un nouveau chapitre REPowerEU à leur plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs de REPowerEU. Ces réformes et investissements contribueront également à renforcer la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'Union, comme indiqué dans le plan industriel du pacte vert, et à répondre aux recommandations par pays en matière d'énergie adressées aux États membres en 2022 et, le cas échéant, en 2023. Le règlement REPowerEU introduit une nouvelle catégorie de soutien financier non remboursable, mis à la disposition des États membres pour financer de nouvelles réformes et de nouveaux investissements dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience.

---

<sup>5</sup> Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1).

- (7) Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations en matière de politique budgétaire pour 2024 (ci-après dénommée "communication du 8 mars 2023"). Cette communication vise à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques. La Commission a rappelé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance sera désactivée à la fin de 2023. La Commission a appelé à des politiques budgétaires, en 2023 et 2024, qui visent à garantir la soutenabilité de la dette à moyen terme et à augmenter durablement la croissance potentielle et a invité les États membres à exposer, dans leurs programmes de stabilité et de convergence pour 2023, de quelle manière leurs plans budgétaires garantiront le respect de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) fixée par le traité et garantiront une réduction plausible et continue de leur dette ou le maintien de leur dette à des niveaux prudents à moyen terme. La Commission a également invité les États membres à supprimer progressivement les mesures budgétaires nationales prises pour protéger les ménages et les entreprises face au choc sur les prix de l'énergie, à commencer par les moins ciblées. Elle a indiqué que, si une prolongation des mesures de soutien devait être nécessaire en raison d'un regain des pressions sur les prix de l'énergie, les États membres devraient mieux cibler ces mesures vers les ménages et les entreprises vulnérables. La Commission a indiqué que les recommandations budgétaires seraient quantifiées et différenciées. En outre, comme elle le propose dans sa communication du 9 novembre 2022 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, les recommandations budgétaires seraient formulées sur la base des dépenses primaires nettes. Elle a recommandé que tous les États membres continuent à protéger les investissements financés au niveau national et à veiller à l'utilisation efficace des fonds octroyés au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, notamment au regard des objectifs relatifs aux transitions écologique et numérique et des objectifs en matière de résilience. La Commission a indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'engager, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur.

- (8) Le 26 avril 2023, la Commission a présenté des propositions législatives destinées à mettre en œuvre une réforme globale des règles de gouvernance économique de l'Union. L'objectif central de ces propositions est de renforcer la soutenabilité de la dette publique et de promouvoir une croissance durable et inclusive dans tous les États membres au moyen de réformes et d'investissements. Dans ses propositions, la Commission recherche une adhésion plus forte au niveau national, une simplification du cadre et une orientation vers une approche plus ciblée à moyen terme, combinée à une exécution efficace et plus cohérente. Conformément aux conclusions du Conseil du 14 mars 2023 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, l'objectif est de conclure les travaux législatifs en 2023.
- (9) Le 3 mai 2021, la Pologne a présenté son plan national pour la reprise et la résilience à la Commission, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 17 juin 2022, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la Pologne<sup>6</sup>. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que la Pologne a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

---

<sup>6</sup> ST 9728/2022 INIT; ST 9728/2022 ADD 1.

- (10) Le 27 avril 2023, la Pologne a présenté à la Commission son programme national de réforme pour 2023 et son programme de convergence pour 2023, conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme 2023 tient également compte des rapports semestriels de la Pologne sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) Le 24 mai 2023, la Commission a publié le rapport 2023 pour la Pologne. Elle a évalué les progrès accomplis par la Pologne dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil entre 2019 et 2022 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par la Pologne, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent. Il a également évalué les progrès accomplis par la Pologne dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

- (12) Sur la base des données validées par Eurostat, le déficit public de la Pologne est passé de 1,8 % du PIB en 2021 à 3,7 % en 2022, tandis que la dette des administrations publiques a été ramenée de 53,6 % du PIB à la fin de 2021 à 49,1 % à la fin de 2022. Le 24 mai 2023, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport traite de la situation budgétaire de la Pologne, étant donné que son déficit public en 2022 a dépassé la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Ce rapport a conclu que le critère du déficit n'était pas rempli. Conformément à la communication du 8 mars 2023, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2023. La Commission a ensuite indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'ouvrir, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit, sur la base des données réelles pour 2023. Il convient que la Pologne tienne compte de ces informations dans l'exécution de son budget de 2023 et dans la préparation de son budget pour 2024.
- (13) Le solde des administrations publiques a été affecté par les mesures de politique budgétaire adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. En 2022, les mesures de politique budgétaire de ce type entraînant une baisse des recettes comprenaient la réduction des taux de taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accise sur l'énergie et les carburants, tandis que les mesures de politique budgétaire entraînant une hausse des dépenses comprenaient des subventions monétaires et un plafonnement des prix de l'électricité pour les ménages ainsi que des subventions aux entreprises pour les coûts du gaz. La Commission estime le coût budgétaire net de ces mesures à 1,9 % du PIB en 2022. Le solde des administrations publiques a également été affecté par le coût budgétaire de la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, estimé à 0,5 % du PIB en 2022. Dans le même temps, le coût estimé des mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la COVID-19 est tombé de 2,4 % du PIB en 2021 à 0,7 % en 2022.

- (14) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, la Pologne<sup>7</sup> maintienne une orientation budgétaire favorable, notamment grâce à l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et qu'elle préserve les investissements financés au niveau national.
- (15) Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire<sup>8</sup> en 2022 était favorable, à -3,0 % du PIB, comme l'a recommandé le Conseil. La Pologne a continué de soutenir la reprise au moyen d'investissements financés par la facilité, comme le Conseil l'a recommandé. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 1,0 % du PIB en 2022 (1,3 % du PIB en 2021). Les investissements financés au niveau national ont eu un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire<sup>9</sup>. Par conséquent, la Pologne a préservé les investissements financés au niveau national, comme recommandé par le Conseil. Parallèlement, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) a eu un effet expansionniste de 2,3 points de pourcentage sur l'orientation budgétaire. Cette importante contribution expansionniste a inclus l'incidence supplémentaire des mesures prises pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (coût budgétaire net supplémentaire de 1,9 % du PIB), ainsi que les coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,5 % du PIB). La Pologne a donc suffisamment maîtrisé la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.

---

<sup>7</sup> Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 98).

<sup>8</sup> L'orientation budgétaire est mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la Covid-19 mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme. Pour de plus amples détails, voir l'encadré 1 des tableaux statistiques budgétaires.

<sup>9</sup> D'autres dépenses en capital financées au niveau national ont eu un effet expansionniste de 0,8 point de pourcentage du PIB, ce qui est dans une large mesure le résultat des aides publiques octroyées aux institutions financières.

- (16) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de convergence pour 2023 est conforme aux prévisions du printemps 2023 de la Commission pour 2023 et pour la suite. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 0,9 % en 2023 et de 2,8 % en 2024. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel légèrement plus faible, de 0,7 % en 2023 et de 2,7 % en 2024, en raison principalement de la baisse prévue de la demande intérieure.
- (17) Dans son programme de convergence pour 2023, le gouvernement prévoit que le ratio du déficit public partira à la hausse pour atteindre 4,7 % du PIB en 2023. Cette hausse de 2023 est principalement le résultat de l'augmentation des dépenses en matière de défense, de santé et de salaires de la fonction publique ainsi que de l'indexation des retraites, alors que les coûts des mesures prises pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie devraient rester élevés. Selon le programme de convergence pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour passer de 49,1 % à la fin de 2022 à 50,5 % à la fin de 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 5,0 % du PIB pour 2023. Ce déficit est plus élevé que celui prévu dans le programme de convergence pour 2023, principalement en raison des mesures apportant une aide extraordinaire aux agriculteurs, qui ne figuraient pas encore dans le programme de convergence pour 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission prévoient quant à elles un ratio dette publique/PIB similaire de 50,5 % à la fin de 2023.

(18) Le solde des administrations publiques en 2023 devrait continuer de subir l'impact des mesures prises pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. Il s'agit principalement de nouvelles mesures telles que des systèmes de gels des prix pour l'électricité et le gaz et de mesures de soutien aux industries à forte intensité énergétique. Le coût de ces mesures est partiellement compensé par des taxes sur les bénéfices exceptionnels des producteurs de gaz et d'électricité. Compte tenu de ces recettes, le coût budgétaire net des mesures de soutien est estimé à 1,7 % du PIB en 2023 dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission<sup>10</sup>. La plupart des mesures de 2023 ne semblent pas cibler les ménages ou les entreprises les plus vulnérables, et elles ne préservent pas entièrement le signal de prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'une augmentation de l'efficacité énergétique. En conséquence, le montant des mesures de soutien ciblées à prendre en compte dans l'évaluation du respect de la Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022<sup>11</sup> est estimé, dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission, à 0,2 % du PIB en 2023 (contre 0,1 % du PIB en 2022). Le coût budgétaire de la protection temporaire accordée aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine devrait baisser de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022. Enfin, le solde des administrations publiques en 2023 devrait bénéficier de la suppression progressive des mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la COVID-19, qui ont été estimées à 0,7 % du PIB.

---

<sup>10</sup> Le chiffre représente le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures, y compris les recettes et les dépenses courantes, ainsi que, le cas échéant, les mesures de dépenses en capital.

<sup>11</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 171).

(19) Dans sa recommandation du 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé que la Pologne s'attache à veiller, en 2023, à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre<sup>12</sup>, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. Dans le même temps, la Pologne devrait se tenir prête à adapter ses dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il a également été recommandé à la Pologne d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité et à d'autres fonds de l'Union.

---

<sup>12</sup> Sur la base des prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme (moyenne sur 10 ans) de la Pologne, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à 15,5 % en termes nominaux.

(20) En 2023, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste (-0,8 % du PIB), dans un contexte de forte inflation. Cela fait suite à une orientation budgétaire expansionniste en 2022 (-3,0 % du PIB). La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet expansionniste de 0,8 point de pourcentage du PIB sur l'orientation budgétaire. Ce chiffre tient compte de l'augmentation, de 0,1 % du PIB, du coût des mesures de soutien ciblant les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie. Est également prise en compte la diminution des coûts que représente l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,2 % du PIB). L'effet expansionniste des dépenses primaires courantes nettes financées au niveau national n'est, par conséquent, pas imputable au soutien ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. La croissance expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national est due à des mesures non ciblées, à des dépenses plus élevées en matière de défense et de santé, ainsi qu'à des augmentations permanentes des salaires de la fonction publique et des prestations sociales. En résumé, la croissance prévue des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union devraient s'élever à 1,8 % du PIB en 2023, tandis que les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,2 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire<sup>13</sup>. Par conséquent, la Pologne prévoit de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité et d'autres fonds de l'Union, et ne devrait pas préserver les investissements financés au niveau national. Elle prévoit de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, dans des domaines tels que l'efficacité énergétique des bâtiments, l'énergie éolienne terrestre et en mer, le stockage de l'énergie, la modernisation des réseaux, la production d'hydrogène et la mobilité durable, qui sont financés par la facilité et d'autres fonds de l'Union.

---

<sup>13</sup> D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,6 point de pourcentage du PIB, conséquence du retrait des aides publiques octroyées aux institutions financières en 2022.

- (21) Selon le programme de convergence pour 2023, le déficit public devrait diminuer pour atteindre 3,4 % du PIB en 2024. Cette baisse en 2024 s'explique principalement par le retrait des mesures de soutien liées à la crise énergétique. Selon le programme de convergence pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 52,4 % à la fin de 2024. Sur la base des mesures stratégiques connues à la date limite des prévisions, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 3,7 % du PIB en 2024. Ce déficit est plus élevé que celui prévu dans le programme de convergence pour 2023, principalement en raison des mesures qui n'y figuraient pas encore. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission prévoient quant à elles un ratio dette publique/PIB similaire de 53,0 % à la fin de 2024.
- (22) Le programme de convergence pour 2023 prévoit la suppression progressive de la plupart des mesures de soutien relatives à l'énergie en 2024. La Commission estime actuellement le coût net de ces mesures à 0,3 % du PIB en 2024. Cette estimation repose sur l'hypothèse que les prix de l'énergie n'enregistreront pas de nouvelles hausses. La plupart des mesures de soutien dans le domaine de l'énergie qui, selon les prévisions actuelles, seront maintenues en 2024 ne semblent pas cibler les ménages vulnérables, et elles ne préservent pas entièrement le signal-prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'un renforcement de l'efficacité énergétique.

- (23) Le règlement (CE) n° 1466/97 préconise une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel de 0,5 % du PIB, à titre de référence, pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme<sup>14</sup>. Compte tenu des considérations de viabilité budgétaire et de la nécessité de ramener le déficit sous la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, une amélioration du solde structurel d'au moins 0,5 % du PIB en 2024 serait appropriée, selon la Commission. Pour garantir cette amélioration, et conformément à la méthode de la Commission, la croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national<sup>15</sup> en 2024 ne devrait pas dépasser 7,8 %, ce dont tient compte la présente recommandation. Dans le même temps, les mesures de soutien à l'énergie encore en place (actuellement estimées par la Commission à 1,7 % du PIB pour 2023) devraient être progressivement supprimées, si l'évolution du marché de l'énergie le permet et en commençant par les mesures les moins ciblées, et les économies correspondantes devraient servir à réduire le déficit public. Selon les estimations de la Commission, cela permettrait d'obtenir un taux de croissance des dépenses primaires nettes inférieur au taux de croissance maximal recommandé pour 2024. En outre, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance des dépenses primaires courantes nettes financées au niveau national en 2023 n'est pas conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Si ces prévisions devaient se confirmer, une croissance plus faible des dépenses primaires nettes en 2024 serait appropriée.
- (24) Dans l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national de 5,6 % en 2024, ce qui est inférieur au taux de croissance recommandé. L'ajustement figurant dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission est légèrement inférieur aux économies résultant de la suppression progressive totale des mesures de soutien, étant donné qu'il est prévu que certaines des mesures de soutien à l'énergie soient maintenues en 2024.

---

<sup>14</sup> L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil prévoit également un ajustement de plus de 0,5 % du PIB pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques plus importants liés à la soutenabilité de leur dette.

<sup>15</sup> Les dépenses primaires nettes sont définies comme des dépenses financées au niveau national, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et hors dépenses d'intérêts et dépenses conjoncturelles en matière de chômage.

- (25) D'après le programme de convergence pour 2023, l'investissement public devrait rester stable à 4,2 % du PIB en 2024, un niveau similaire à celui de 2023. Le programme de convergence pour 2023 cite les réformes et investissements qui devraient contribuer à la viabilité budgétaire et à une croissance durable et inclusive. Il s'agit notamment de réformes du cadre budgétaire, qui font également partie du plan pour la reprise et la résilience.
- (26) Le programme de convergence pour 2023 définit une trajectoire budgétaire à moyen terme jusqu'en 2026. Selon le programme de convergence pour 2023, le déficit public devrait diminuer pour atteindre 2,9 % du PIB en 2025 et rester à ce niveau en 2026. En conséquence, il est prévu que le déficit public passe sous la barre des 3 % du PIB en 2025. Selon le programme de convergence pour 2023, la dette publique devrait augmenter et passer de 52,4 % du PIB à la fin de 2024 à 55,4 % à la fin de 2026.
- (27) Il reste encore beaucoup à faire pour accroître l'efficacité des dépenses publiques consacrées aux prestations sociales, qui restent largement non ciblées et ne sont pas soumises à des conditions de ressources au niveau des ménages. Un meilleur ciblage des prestations permettrait une utilisation plus efficace des ressources publiques en vue de lutter contre la pauvreté et de soutenir ceux qui en ont le plus besoin.
- (28) Le vieillissement rapide de la population crée des difficultés pour le système de retraite polonais. Le système de retraite actuel suppose que l'âge de départ à la retraite n'augmente pas, même si l'espérance de vie moyenne et les années de retraite sont toujours à la hausse. Le système actuel de retraite à cotisations définies rend le système financièrement équilibré, mais il est susceptible d'entraîner une forte baisse des futures prestations de retraite par rapport au dernier salaire. Une grande partie des retraités seraient donc exposés au risque de pauvreté. L'analyse de la Commission montre que, rien que pour maintenir le niveau des prestations proche du niveau actuel, la Pologne devrait dépenser 6,7 % supplémentaires de son PIB d'ici à 2070. Les récentes modifications apportées au système général de retraite ainsi que les coûteux régimes de retraite spéciaux ont rendu les prestations de retraite plus généreuses pour les retraités actuels. Cette situation a réduit les incitations à travailler plus longtemps que l'âge relativement bas de départ à la retraite, qui est fixé à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes, et a accru les pressions sur les dépenses liées à l'âge.

(29) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241 et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. En raison de l'adoption tardive, en juin 2022, du plan pour la reprise et la résilience de la Pologne, sa mise en œuvre a été considérablement retardée. Le fait de renforcer l'indépendance et l'impartialité des juridictions et de remédier à la situation des juges touchés par les décisions de la chambre disciplinaire de la Cour suprême dans des affaires disciplinaires et d'immunité judiciaire est une condition préalable pour que la Commission verse tout paiement au pays et garantisse la protection des intérêts financiers de l'Union, ce qui permettra une mise en œuvre rapide et continue du plan. La Pologne a commencé à mettre en œuvre des mesures clés dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, parmi lesquelles des réformes dans les domaines du cadre budgétaire, des soins de santé, de la transition numérique, de l'efficacité énergétique et du marché du travail. Bien que la Pologne n'ait pas officiellement présenté d'addenda au plan ni de chapitre REPowerEU, des discussions sont en cours avec la Commission. Conformément à l'article 14, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/241, le 31 mars 2023, la Pologne a fait part de son intention de demander un soutien sous forme de prêt supplémentaire d'un montant de 23 000 000 000 EUR au titre de la facilité. L'inclusion rapide du nouveau chapitre REPowerEU dans le plan pour la reprise et la résilience permettra de financer des réformes et des investissements supplémentaires à l'appui des objectifs stratégiques de la Pologne dans le domaine de l'énergie et de la transition écologique. La participation systématique et effective des pouvoirs locaux et régionaux, des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées ainsi que la qualité générale du dialogue social demeurent importantes pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

- (30) La Commission a approuvé tous les documents de programmation de la politique de cohésion de la Pologne en 2022. Il est essentiel de procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion en complémentarité et en synergie avec le plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour réaliser les transitions écologique et numérique, accroître la résilience économique et sociale, et parvenir à un développement territorial équilibré en Pologne.
- (31) En plus des problèmes économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience et les programmes de la politique de cohésion, la Pologne fait face à un certain nombre de défis supplémentaires liés au climat d'investissement, à la politique énergétique et à la transition écologique.
- (32) L'indépendance, l'efficacité et la qualité du système judiciaire sont essentielles à la stabilité et à la prévisibilité de l'environnement des entreprises ainsi qu'à un climat favorable aux investissements. Elles jouent un rôle important dans la réalisation d'une croissance économique durable à moyen et à long terme. Le climat d'investissement en Pologne continue d'être entravé par les graves préoccupations liées à l'état de droit, notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire, comme signalé dans des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (la "Cour de justice") et de la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, le 15 février 2023, la Commission a assigné la Pologne devant la Cour de justice pour violation du droit de l'Union par le Tribunal constitutionnel polonais et sa jurisprudence, violations qui mettent particulièrement en cause la primauté du droit de l'Union.

(33) Les combustibles fossiles dominent fortement le bouquet énergétique de la Pologne, qui était constitué à 60 % environ de charbon et seulement à 13 % de sources d'énergie renouvelables en 2021. La Pologne a cessé d'importer du gaz naturel en provenance de Russie depuis avril 2022, de même que du pétrole depuis février 2023. L'incidence sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique du pays a été atténuée par les efforts de diversification déployés ces dernières années. La Pologne s'est décarbonée à un rythme nettement inférieur à celui des autres États membres. La Pologne dispose encore d'une grande marge de manœuvre pour lever les obstacles réglementaires et administratifs à l'accélération du déploiement des sources d'énergie renouvelables. Il est essentiel d'accroître la production d'énergie à partir de sources renouvelables pour décarboner l'économie polonaise et parvenir à la neutralité climatique. Afin de libérer le potentiel des sources d'énergie renouvelables, la Pologne doit améliorer ses réseaux internes de transport et de distribution d'énergie ainsi que ceux de stockage de l'énergie, et réformer son environnement réglementaire. La Pologne devrait notamment mettre en œuvre des mesures visant à supprimer les obstacles au processus d'autorisation des sources d'énergie renouvelables. Il convient que ces mesures soient axées sur: i) l'accélération de l'intégration des sources d'énergie renouvelables dans les plans d'aménagement du territoire; ii) la mise en place de zones propices au déploiement des énergies renouvelables; iii) la modification des règles relatives aux autorisations de raccordement au réseau; et iv) la modernisation des réseaux de distribution obsolètes et inefficaces. Il est nécessaire de mener de nouvelles réformes pour: i) permettre à l'industrie de bénéficier d'une énergie propre grâce à des contrats à long terme pour l'offre et la demande d'électricité, tels que des accords d'achat d'électricité; ii) supprimer les restrictions imposées aux communautés énergétiques; et iii) promouvoir le déploiement des énergies renouvelables dans le secteur du chauffage urbain.

- (34) La consommation de gaz naturel de la Pologne a chuté de 13 % au cours de la période comprise entre août 2022 et mars 2023 par rapport à la consommation moyenne de gaz au cours de la même période pour les cinq années précédentes, ce qui est légèrement inférieur à l'objectif de réduction de 15 % énoncé dans le règlement (UE) 2022/1369 du Conseil<sup>16</sup>. La Pologne est encouragée à intensifier ses efforts pour réduire temporairement la demande de gaz jusqu'au 31 mars 2024 conformément au règlement (UE) 2023/706 du Conseil<sup>17</sup>. Malgré un certain nombre de mesures en vigueur visant à contenir la demande d'énergie, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'efficacité énergétique, en particulier dans les bâtiments résidentiels et les systèmes de chauffage urbain. La consommation finale d'énergie en Pologne s'élevait à 75,2 Mtep en 2021 et a augmenté au cours de la dernière décennie. Plus de la moitié de la demande énergétique des bâtiments résidentiels pour le chauffage est actuellement satisfaite par le charbon, que ce soit directement ou indirectement dans le chauffage urbain. Toutefois, les bâtiments résidentiels restent largement inefficaces sur le plan énergétique, ce qui contribue à l'augmentation des besoins d'investissement par rapport à d'autres États membres. En outre, le secteur du chauffage urbain nécessite des réformes ciblées et des investissements accrus pour accélérer sa décarbonation, accroître son efficacité et garantir sa viabilité financière à long terme.
- (35) Entre 2005 et 2021, les émissions de gaz à effet de serre provenant des transports intérieurs (à l'exception de l'aviation) ont augmenté de 88,3 % en Pologne, ce qui contraste fortement avec la baisse de 7,5 % en moyenne dans l'Union. Même avec les mesures supplémentaires prévues dans le plan de la Pologne en matière d'énergie et de climat, les émissions de gaz à effet de serre de ce secteur devraient encore dépasser de 56 % celles de 2005 d'ici à 2030. Sur la base des réformes et des investissements prévus dans le plan de résilience et de relance de la Pologne, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir des modes de transport public durables. L'électrification des transports intérieurs doit aller de pair avec la décarbonation de l'approvisionnement en électricité afin de réduire efficacement les émissions du secteur.

---

<sup>16</sup> Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz (JO L 206 du 8.8.2022, p. 1).

<sup>17</sup> Règlement (UE) 2023/706 du Conseil du 30 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2022/1369 en ce qui concerne la prolongation de la période de réduction de la demande pour les mesures de réduction de la demande de gaz et le renforcement de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre de ces mesures et du suivi de cette mise en œuvre (JO L 93 du 31.3.2023, p. 1).

- (36) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans des secteurs et des professions clés pour la transition écologique, notamment la fabrication, le déploiement et la maintenance des technologies à zéro émission nette, créent des goulets d'étranglement dans la transition vers une économie à zéro émission nette. Des systèmes d'éducation et de formation de qualité qui répondent à l'évolution des besoins du marché du travail et des mesures ciblées de perfectionnement et de reconversion professionnels sont essentiels pour réduire les pénuries de compétences et promouvoir l'inclusion et la réaffectation de la main-d'œuvre. Afin de débloquent le potentiel de main-d'œuvre inexploitée, ces mesures doivent être accessibles, notamment pour les particuliers, ainsi que pour les secteurs et les régions les plus touchés par la transition écologique. En Pologne, dans le contexte de la transition écologique, les pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs clés ont augmenté ces dernières années. Elles sont également dues à un manque de compétences pertinentes et créent des goulets d'étranglement dans la transition vers une économie à zéro émission nette. En 2022, les pénuries de main-d'œuvre ont été signalées comme un facteur limitant la production dans l'industrie (63,4 % des entreprises) et la construction (74,6 % des entreprises).
- (37) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2023, et son avis<sup>18</sup> est exprimé dans la recommandation figurant au point 1,

---

<sup>18</sup> Tel qu'il est prévu à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2023 et 2024:

1. à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et en 2024. Dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, à faire en sorte que de telles mesures de soutien ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient financièrement abordables et préservent les incitations aux économies d'énergie;  
  
à mener une politique budgétaire prudente, notamment en limitant l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national à 7,8 %<sup>19</sup> tout au plus en 2024;  
  
à préserver les investissements publics financés au niveau national et à veiller à l'absorption efficace des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique;  
  
pour la période postérieure à 2024, à continuer de mener une stratégie budgétaire à moyen terme en faveur d'un assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus élevée, afin de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente;  
  
à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, notamment par un meilleur ciblage des prestations sociales; à assurer l'adéquation des prestations de retraite futures et la viabilité 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;

---

<sup>19</sup> ce qui, selon les estimations, correspond à une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel d'au moins 0,5 % du PIB pour 2024, comme indiqué au considérant 23.

2. à atteindre d'urgence les jalons et cibles requis en matière de protection des intérêts financiers de l'Union en vue de permettre une mise en œuvre rapide et continue de son plan pour la reprise et la résilience; à finaliser rapidement le chapitre REPowerEU en vue d'en commencer rapidement la mise en œuvre; à procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion, en étroite complémentarité et synergie avec le plan pour la reprise et la résilience;
3. à améliorer le climat des investissements, notamment en préservant l'indépendance de la justice;
4. à accélérer l'abandon progressif des combustibles fossiles et le déploiement des énergies renouvelables; à réformer le cadre juridique applicable aux autorisations de raccordement au réseau et aux sources d'énergie renouvelables, y compris les communautés énergétiques, le biométhane et l'hydrogène renouvelable; à mettre en œuvre des mesures visant à promouvoir des économies d'énergie et la réduction de la demande de gaz; à accroître les investissements dans l'efficacité énergétique des bâtiments et à décarboner l'approvisionnement en chaleur dans le chauffage urbain afin de lutter contre la précarité énergétique; à promouvoir davantage des modes de transport public durables; à accentuer les efforts visant à fournir et à acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires à la transition écologique, notamment en matière de rénovation des bâtiments.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*

*Le président / La présidente*

---