



Bruxelles, le 8 juin 2020
(OR. en)

8440/20

ECOFIN 440
UEM 205
SOC 367
EMPL 286
COMPET 241
ENV 308
EDUC 227
RECH 207
ENER 179
JAI 439
FSTR 97
REGIO 128
GENDER 77
ANTIDISCRIM 70

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents
N° doc. Cion:	ST 8194/20 - COM(2020) 521 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2020

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la proposition COM(2020) 521 final de la Commission, tel que revu et approuvé par différents comités du Conseil.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2020

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,

considérant ce qui suit:

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

- (1) Le 17 décembre 2019, la Commission a adopté la stratégie annuelle pour une croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2020 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. Le 17 décembre 2019, la Commission a également 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 n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2020 pour la Pologne a été publié le 26 février 2020. Il évaluait les progrès accomplis par la Pologne dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019³ (ci-après dénommées "recommandations par pays de 2019"), les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par la Pologne pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (3) Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que la flambée de COVID-19 constituait une pandémie mondiale. Il s'agit d'une urgence de santé publique grave pour les citoyens, les sociétés et les économies. Elle met à rude épreuve les systèmes de santé nationaux, perturbe les chaînes d'approvisionnement mondiales, rend les marchés financiers plus volatils, génère des chocs sur la demande des consommateurs et produit des effets négatifs sur divers secteurs. Elle menace l'emploi et les revenus des personnes, ainsi que l'activité des entreprises. Elle a provoqué un choc économique majeur qui a déjà de graves répercussions dans l'Union. Le 13 mars 2020, la Commission a adopté une communication appelant à une réaction économique coordonnée à la crise, associant tous les acteurs aux niveaux national et de l'Union.
- (4) Plusieurs États membres ont déclaré l'état d'urgence ou pris des mesures d'urgence. Toute mesure d'urgence devrait être strictement proportionnée, nécessaire, limitée dans le temps et conforme aux normes européennes et internationales. Elle devrait faire l'objet d'un contrôle démocratique et d'un contrôle judiciaire indépendant.

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).

³ JO C 301 du 5.9.2019, p. 123.

- (5) Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause dérogatoire générale, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil⁴, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication du 20 mars 2020, la Commission estimait que, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale avaient été satisfaites et elle demandait au Conseil d'approuver cette conclusion. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission. Ils sont convenus que la grave récession économique appelle une réponse résolue, ambitieuse et coordonnée. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte.
- (6) Il est nécessaire de continuer à agir pour limiter et maîtriser la propagation de la pandémie de COVID-19, renforcer la résilience des systèmes de santé nationaux, atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie grâce à des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages et offrir des conditions sanitaires et de sécurité adéquates sur le lieu de travail qui permettent la reprise de l'activité économique. L'Union devrait utiliser pleinement les différents outils dont elle dispose pour appuyer les efforts des États membres dans ces domaines. Dans le même temps, les États membres et l'Union devraient travailler de concert afin de préparer les mesures nécessaires pour permettre de revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies et à une croissance durable, en y intégrant notamment la transition écologique et la transformation numérique, et en tirant les enseignements de la crise.

⁴ Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).

- (7) La crise liée à la COVID-19 a mis en lumière la flexibilité qu'offre le marché intérieur pour ce qui est de s'adapter à des situations extraordinaires. Toutefois, afin de garantir une transition rapide et sans encombre vers la phase de reprise et la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs, il convient de mettre fin aux mesures exceptionnelles qui empêchent le fonctionnement normal du marché intérieur dès qu'elles ne seront plus indispensables. La crise actuelle a mis en évidence la nécessité d'élaborer des plans de préparation aux crises dans le secteur de la santé. L'amélioration des stratégies d'achat, la diversification des chaînes d'approvisionnement et la constitution de réserves stratégiques de fournitures essentielles font partie des éléments essentiels pour l'élaboration de plans plus vastes de préparation aux crises.
- (8) Le législateur de l'Union a déjà modifié les cadres législatifs applicables par la voie des règlements (UE) 2020/460⁵ et (UE) 2020/558⁶ du Parlement européen et du Conseil, afin de permettre aux États membres de mobiliser toutes les ressources non utilisées des Fonds structurels et d'investissement européens pour contrer les effets exceptionnels de la pandémie de COVID-19. Ces modifications offriront une flexibilité supplémentaire, et simplifieront et rationaliseront les procédures. Afin d'alléger les pressions exercées sur les flux de trésorerie, les États membres peuvent également bénéficier d'un taux de cofinancement de 100 % à partir du budget de l'Union pour l'exercice comptable 2020-2021. La Pologne est encouragée à exploiter pleinement ces possibilités pour aider les particuliers et les secteurs les plus touchés.

⁵ Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus) (JO L 99 du 31.3.2020, p. 5).

⁶ Règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID- 19 (JO L 130 du 24.4.2020, p. 1).

- (9) Les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 sont susceptibles d'être réparties de manière inégale entre les régions, en raison de profils de spécialisation différents. Il s'ensuit un risque d'accroissement des inégalités territoriales au sein de la Pologne. La situation actuelle, à laquelle s'ajoute le risque de voir le processus de convergence entre les États membres se fissurer temporairement, appelle des actions stratégiques ciblées.
- (10) La Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2020 le 29 avril 2020 et son programme de convergence pour 2020 le 30 avril 2020. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués simultanément.
- (11) La Pologne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.
- (12) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Pologne de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes⁷ ne dépasse pas 4,2 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du produit intérieur brut (PIB). L'évaluation globale de la Commission confirme un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019 ainsi que pour l'ensemble de la période 2018-2019. Toutefois, compte tenu de l'activation de la clause dérogatoire générale, il n'est pas justifié de prendre d'autres mesures dans le cadre de la procédure pour écart important à l'encontre de la Pologne.
- (13) Dans son programme de convergence pour 2020, le gouvernement prévoit une détérioration du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 0,7 % du PIB en 2019 à un déficit de 8,4 % du PIB en 2020. Après avoir été ramené à 46,0 % en 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 55,2 % en 2020. Les perspectives macroéconomiques et budgétaires sont frappées d'une grande incertitude en raison de la pandémie de COVID-19.

⁷ 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 quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (14) Face à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, la Pologne a adopté des mesures budgétaires en temps utile pour renforcer les capacités de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. Selon le programme de convergence pour 2020, ces mesures représentent 3,2 % du PIB et comprennent, entre autres, le versement d'allocations aux travailleurs indépendants et aux salariés liés par des contrats de travail atypiques, une exonération des cotisations sociales (que l'État prévoit de prendre en charge) accordée aux entreprises et des subventions salariales en faveur de certaines entreprises. En outre, la Pologne a annoncé des mesures qui, bien que n'ayant pas d'incidence budgétaire directe, contribueront à apporter un soutien à la trésorerie des entreprises, telles que des garanties de prêt pour les entreprises. L'incidence sur le budget des mesures budgétaires prévues dans le programme de convergence diffère principalement en raison de la manière dont sont traités les prêts aux entreprises. S'appuyant sur les déclarations faites par les autorités, les prévisions du printemps 2020 de la Commission sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle des prêts équivalant à environ 2 ¾ points de pourcentage du PIB seront convertis en subventions et, de ce fait, enregistrés en tant que dépenses en 2020. Dans l'ensemble, les mesures prises par la Pologne sont conformes aux orientations énoncées dans la communication de la Commission du 13 mars 2020. La mise en œuvre intégrale des mesures d'urgence et des mesures budgétaires de soutien, suivie d'un recentrage des politiques budgétaires en vue de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente lorsque la situation économique le permettra, contribuera à préserver la viabilité des finances publiques à moyen terme.
- (15) Sur la base des prévisions du printemps 2020 de la Commission dans l'hypothèse de politiques inchangées, le solde des administrations publiques de la Pologne devrait s'établir à -9,5 % du PIB en 2020 et à -3,8 % du PIB en 2021. Le ratio d'endettement de l'État devrait rester inférieur à 60 % du PIB en 2020 et 2021.
- (16) Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité au motif que la Pologne devrait dépasser le seuil de déficit de 3 % du PIB en 2020. Dans l'ensemble, l'analyse de la Commission semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/97, n'a pas été rempli.

(17) La pandémie de COVID-19 a plongé la Pologne dans une situation sociale et économique nouvelle. Pour la première fois depuis presque 30 ans, une récession est prévue en 2020. Selon les données communiquées par le gouvernement, l'incidence de la pandémie sur la santé de la population était relativement faible, notamment en raison de l'adoption précoce de mesures sans précédent telles qu'une quarantaine stricte et la distanciation sociale. À ce jour, les conséquences les plus négatives ont été observées dans le secteur des services (notamment les transports, le commerce de détail et de gros et les loisirs), ainsi que dans l'industrie manufacturière, du fait d'interruptions dans les chaînes d'approvisionnement. Pour compenser les répercussions économiques des restrictions imposées, le gouvernement a lancé une série de mesures pour un montant représentant environ 9 % du PIB de la Pologne (mesures de nature à accroître le déficit et mesures de soutien à la liquidité combinées), fonds de l'Union compris. La Banque nationale de Pologne intervient également, par des mesures visant la fourniture de liquidités. Le soutien des pouvoirs publics vise en priorité à stabiliser l'économie à court terme en soutenant le revenu des travailleurs, en fournissant un financement aux entreprises confrontées à une baisse de leurs recettes, en renforçant la résilience et la réactivité du secteur de la santé et en consolidant le système financier. Il comporte également un programme d'investissement pour soutenir la reprise économique à moyen terme. La demande publique de réaction de l'État, notamment par des exonérations de contributions de sécurité sociale, le versement d'allocations aux salariés des entreprises qui suspendent leur activité et l'accès aux prêts pour les microentreprises, est forte. La pandémie de COVID-19 devrait contribuer à un recul du PIB de 4,3 % en 2020, suivi d'une reprise de 4,1 % en 2021.

(18) La pandémie de COVID-19 a nécessité la mise en place de mesures sans précédent dans le système de santé. Des dépenses considérables ont été effectuées, notamment pour acheter des équipements et des fournitures liées à la santé, augmenter la capacité des hôpitaux et des laboratoires et étoffer les effectifs. L'allocation de ressources supplémentaires est aussi nécessaire pour compenser d'autres services et investissements dans le domaine de la santé qui ont été reportés ou réorientés. Avant la pandémie de COVID-19, les dépenses publiques consacrées au système de santé s'élevaient à 4,8 % du PIB, un niveau inférieur à la moyenne de l'Union (7 % du PIB en 2018). Conjugée à une allocation suboptimale des fonds, cette situation entrave le fonctionnement du système de santé et l'accès à celui-ci. En 2018, la proportion de la population polonaise signalant des besoins non couverts en matière d'examen médicaux s'élevait à 4,2 %, soit nettement plus que la moyenne au niveau de l'Union (2 %). Le nombre de médecins et d'infirmières en exercice par rapport à la population est encore un des plus bas de l'Union et la répartition du personnel de santé est inégale dans le pays. La santé publique, la santé en ligne et les soins primaires, qui sont essentiels pour améliorer la prévention et l'accès et pour rendre le système résilient aux défis à venir, restent sous-développés. La pandémie a eu une incidence sur les établissements de soins de longue durée, dont un grand nombre de résidents constituent un groupe à haut risque.

- (19) La pandémie de COVID-19 aura des répercussions considérables sur le marché du travail, mettant fin au recul du chômage observé ces dernières années. Le taux de chômage devrait voir son évolution s'inverser, et passer de 3,3 % en 2019 à environ 7,5 % en 2020, avant de s'améliorer légèrement et de retomber à 5,3 % en 2021. Cette incidence à court terme risque de devenir plus structurelle à moyen terme, en particulier pour les groupes vulnérables. Le régime de chômage partiel temporaire pourrait être un outil efficace pour préserver l'emploi, moyennant des incitations suffisantes pour que les entreprises y aient recours. Dans le même temps, malgré une évolution positive avant la crise liée à la COVID-19, la participation au marché du travail de certains groupes de personnes, en particulier les femmes, les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs âgés, les personnes handicapées et les aidants de ces dernières, est restée faible. Les flux migratoires en provenance de pays tiers ont contribué à atténuer les pénuries de main-d'œuvre, mais il peut être difficile de conserver un afflux stable de travailleurs migrants en raison des restrictions imposées aux frontières. L'amélioration des formules souples de travail, y compris le travail à distance et les formules de travail à horaire flexible, en particulier dans le cadre de types d'emploi permanents, peut donc à la fois contribuer à réagir à la crise et contribuer à aider les groupes avec des taux d'activité plus faibles à trouver un emploi permanent. Cela améliorerait également la résilience du marché du travail lors de futures récessions.
- (20) Pour atténuer les conséquences sociales de la pandémie de COVID-19, maintenir la cohésion sociale et soutenir la reprise économique, des filets de sécurité substantiels sont nécessaires. Ces dernières années, la Pologne a lancé un vaste programme de transferts sociaux, incluant l'allocation universelle pour enfant à charge et l'allocation unique supplémentaire versée chaque année aux retraités, représentant près de 2,5 % du PIB par an. Ces mesures pourraient être mieux ciblées en termes de protection sociale. Parallèlement, la couverture sociale des personnes aux plus bas revenus est faible. L'augmentation la plus importante de l'extrême pauvreté révélée en 2019 par l'enquête sur le budget des ménages a concerné les personnes ou familles vivant grâce aux allocations (autres que les retraites et les pensions d'invalidité), ce qui fait apparaître les faiblesses du système de sécurité sociale. De plus, tous les types de contrat de travail ne donnent pas accès à la protection sociale, comme des allocations de chômage, des prestations de maternité, des prestations de maladie et des prestations d'invalidité adéquates. Certains travailleurs affectés par les mesures d'urgence sont ainsi plus vulnérables et risquent de basculer dans la pauvreté. De plus, le niveau des prestations de revenu minimum est inférieur à la moyenne de l'Union.

- (21) L'arrêt soudain des cours à tous les niveaux d'enseignement a confronté le système éducatif au défi de l'enseignement à distance. Pour empêcher les inégalités de se creuser, il est capital de veiller à ce que tous les apprenants, en particulier ceux issus de milieux défavorisés, puissent accéder à l'apprentissage à distance. Or, en 2018, les familles de presque 330 000 élèves n'étaient pas équipées d'un ordinateur avec accès à l'internet. Une part importante des enseignants ne disposent pas de compétences leur permettant de dispenser un enseignement numérique. Dans le même temps, de nombreux parents ont des difficultés à contribuer à l'apprentissage numérique et à faire l'école à la maison. La poursuite des mesures visant à doter les écoles et les enseignants d'infrastructures numériques et de ressources pédagogiques en ligne résoudrait certains de ces problèmes et garantirait la qualité. La crise liée à la COVID-19 fait ressortir le défi structurel général que constitue l'acquisition des compétences numériques, alors que presque la moitié de la population adulte manque des compétences numériques de base et que la participation globale des adultes à l'apprentissage est nettement inférieure à la moyenne de l'Union. Les réformes récentes de l'enseignement professionnel n'ont pas suffisamment incité les employeurs à s'investir dans ce type d'enseignement et la formation en alternance reste sous-utilisée. Les pénuries d'enseignants qui se font jour témoignent de la nécessité d'accroître l'attractivité des professions de l'enseignement.
- (22) La pandémie de COVID-19 a eu une incidence importante sur les conditions de travail des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises (PME) et des microentreprises. Proposer des formules de travail à distance représente un défi et un dixième seulement des entreprises polonaises sont suffisamment numérisées pour pouvoir s'adapter rapidement aux nouvelles conditions. Un des principaux obstacles à la numérisation des PME est le faible niveau d'habileté numérique des propriétaires, dirigeants et employés. L'utilisation des technologies numériques dans l'administration publique est déterminante pour garantir la fourniture des services publics ainsi que pour piloter les mesures nécessaires pour assurer le suivi et la gestion de la crise. En outre, des services publics numériques efficaces conduisent à une réduction des charges réglementaires et administratives inutiles, ce qui peut être déterminant lors de la phase de reprise.

(23) Pour atténuer l'incidence de la crise liée à la COVID-19, le gouvernement polonais a proposé un soutien substantiel à la liquidité au moyen de garanties, de prêts et de subventions conditionnelles aux entreprises touchées, l'accent étant mis sur les PME et les microentreprises. Les mesures des pouvoirs publics sont soutenues par la Banque nationale de Pologne, notamment par le programme d'achat de bons du Trésor sur le marché secondaire et par des réductions considérables des taux d'intérêt. La mise en œuvre rapide et efficace de ces mesures et leur transmission efficace par les intermédiaires sont essentielles pour aider le secteur des entreprises à poursuivre ses activités et pour faciliter la reprise. Lors de la conception et de la mise en œuvre de ces mesures, la résilience du secteur bancaire doit être prise en compte et la stabilité du système financier doit faire l'objet d'un suivi. La possibilité de différer le paiement des impôts et des cotisations sociales et l'accélération des paiements contractuels par les pouvoirs publics contribue également à améliorer la trésorerie des entreprises touchées.

- (24) Afin de favoriser la reprise économique, il sera important d'accélérer des projets d'investissement public parvenus à maturité et de promouvoir les investissements privés, y compris par des réformes appropriées. L'économie polonaise affiche une forte intensité de carbone et la qualité de l'air est une des plus mauvaises de l'Union, ce qui suscite d'importantes préoccupations environnementales et sanitaires. La planification et l'adoption de mesures ambitieuses visant une transition vers une énergie propre en temps opportun conformément au pacte vert pour l'Europe et au plan national en matière d'énergie et de climat sont donc essentielles. Si le taux de déploiement de la fibre optique en Pologne est supérieur à la moyenne de l'Union et si des progrès significatifs ont été accomplis dans l'adoption du haut débit ultra-rapide et mobile au cours des années précédentes, la Pologne est encore loin d'atteindre les niveaux de connectivité auxquels elle s'est engagée. La reprise pourrait être soutenue aussi par des investissements importants dans les infrastructures de transport durables pour améliorer la connectivité entre les zones périphériques et les centres d'activité économique. La Pologne dépendra de plus en plus de la science et de l'innovation pour assurer une croissance économique et une compétitivité durables et à long terme. Les dépenses générales en recherche et développement par rapport au PIB restent inférieures à la moyenne de l'Union et, malgré des progrès visibles sur de nombreux éléments qui composent la panoplie de mesures adoptée par le pays concernant l'écosystème de l'innovation, la coopération entre la communauté scientifique et les entreprises reste un obstacle majeur au renforcement de l'innovation en Pologne. La programmation du Fonds pour une transition juste pour la période 2021-2027, qui fait l'objet d'une proposition de la Commission, pourrait aider la Pologne à relever certains des défis posés par la transition vers une économie neutre pour le climat, en particulier dans les territoires couverts par l'annexe D du rapport 2020 concernant le pays. La Pologne pourrait ainsi tirer le meilleur parti de ce Fonds.
- (25) Un environnement des entreprises stable et prévisible et un climat d'investissement favorable sont importants pour la phase de reprise économique après la pandémie. L'indépendance, l'efficacité et la qualité du système judiciaire sont des éléments essentiels à cet égard. La sécurité juridique, notamment l'accès à des tribunaux indépendants, et la confiance en la qualité et la prévisibilité des politiques de réglementation et des institutions sont aussi des facteurs cruciaux pour le fonctionnement du marché intérieur et pour la préservation de la position de la Pologne dans les chaînes d'approvisionnement européennes dans un contexte d'après-pandémie. En plus des inquiétudes exprimées de longue date par la Commission concernant l'état de droit en Pologne, dont un certain nombre ont déjà fait l'objet d'arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, des faits récents ont fait naître de nouvelles préoccupations, liées au fonctionnement de l'ordre juridique polonais et de celui de l'Union.

- (26) Un environnement réglementaire sain et stable est fondamental pour soutenir la croissance économique et l'investissement privé. L'absence de consultations publiques et de consultations des partenaires sociaux en bonne et due forme a un effet néfaste sur la stabilité et la solidité de l'environnement des entreprises, ainsi que sur la qualité de la législation. Les consultations publiques ont été rendues obligatoires pour les projets de loi proposés par le Conseil des ministres. Toutefois, elles ne sont soit pas réalisées soit pas obligatoires pour les propositions utilisant d'autres voies, comme la présentation par des membres du Parlement. Cette incohérence pèse également sur la qualité de la législation qui en résulte. En outre, la qualité du dialogue social s'est détériorée, en particulier en raison de l'absence de consultations, ou de leur très courte durée, dans le processus d'élaboration des politiques. Le fait de consacrer suffisamment de temps aux consultations, d'améliorer la prise en compte de l'avis des parties prenantes sur les lois et les documents de stratégie et de réduire à un minimum le nombre de lois dispensées de consultations renforcerait la participation des partenaires sociaux et contribuerait à l'amélioration de la qualité du processus législatif. Le conseil de dialogue social constitue un cadre institutionnel pour le dialogue social tripartite. Toutefois, des dispositions juridiques adoptées en avril 2020 sapent l'autonomie des partenaires sociaux au sein de ce conseil et risquent de détériorer encore l'efficacité du dialogue social dans le pays.
- (27) Si les recommandations par pays exposées dans la présente recommandation (ci-après dénommées "recommandations par pays de 2020") portent principalement sur les mesures à prendre pour atténuer les répercussions socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et faciliter la reprise économique, les recommandations par pays de 2019 envisageaient également des réformes essentielles pour surmonter les difficultés structurelles à moyen et long terme. Les recommandations par pays de 2019 demeurent pertinentes et continueront de faire l'objet d'un suivi tout au long du Semestre européen de l'année prochaine. Cela vaut également pour les recommandations par pays de 2019 relatives aux politiques économiques liées aux investissements. L'ensemble des recommandations par pays de 2019 devraient être prises en considération pour la programmation stratégique du financement de la politique de cohésion après 2020, y compris en ce qui concerne les mesures d'atténuation et les stratégies de sortie de la crise actuelle.

- (28) Le Semestre européen fournit le cadre pour la coordination continue des politiques économiques et de l'emploi au sein de l'Union, laquelle peut contribuer à une économie durable. Dans leurs programmes nationaux de réforme pour 2020, les États membres ont fait le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies. En veillant à la mise en œuvre intégrale des recommandations par pays de 2020, la Pologne contribuera à l'accomplissement de progrès en vue de réaliser les ODD et à l'effort commun visant à garantir une durabilité compétitive dans l'Union.
- (29) Dans le cadre du Semestre européen 2020, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Pologne et l'a publiée dans son rapport 2020 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2020, le programme national de réforme pour 2020 et les suites données aux recommandations par pays adressées à la Pologne les années précédentes. La Commission 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 degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (30) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2020 et son avis⁸ transparaît en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-après,

⁸ Tel que prévu à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2020 et 2021:

1. à prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra; lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en favorisant les investissements; à améliorer la résilience, l'accessibilité et l'efficacité du système de santé, notamment en mettant des ressources suffisantes à sa disposition et en accélérant le déploiement de services de santé en ligne;
2. à atténuer l'effet de la crise sur l'emploi, en particulier en promouvant les formules de travail flexibles et les dispositifs de chômage partiel; à mieux cibler les prestations sociales et à faire en sorte que ceux qui en ont besoin y aient accès; à améliorer les compétences numériques; à promouvoir encore la transition numérique des entreprises et de l'administration publique;
3. à poursuivre les efforts déployés pour garantir que les entreprises ont accès au financement et aux liquidités; à accélérer des projets d'investissement public parvenus à maturité et à promouvoir les investissements privés pour favoriser la reprise économique; à concentrer les investissements sur la transition verte et numérique, en particulier sur les infrastructures numériques, la production et la consommation propres et efficaces de l'énergie, et le transport durable, en contribuant à la décarbonation progressive de l'économie, notamment dans les régions charbonnières;
4. à améliorer le climat des investissements, en particulier en préservant l'indépendance de la justice; à organiser des consultations publiques efficaces et à associer les partenaires sociaux aux processus d'élaboration des politiques.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président