COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.6.2011
SEC(2011) 824 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2011

et portant avis du Conseil

concernant le programme de convergence actualisé de la Pologne pour la période 2011-2014

{SEC(2011) 729 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2011

et portant avis du Conseil

concernant le programme de convergence actualisé de la Pologne pour la période 2011-2014

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) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 9, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres[3], qui forment ensemble les «lignes directrices

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO C […] du […], p. […].
[3] Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011.

intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque le lancement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union européenne et du premier semestre européen de la coordination ex ante et intégrée des politiques, et qui s'inscrit dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leurs programme de stabilité ou de convergence et dans leurs programmes nationaux de réforme.

(5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements à temps, pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(6) Le 27 avril 2011, la Pologne a présenté la version actualisée 2011 de son programme de convergence, qui couvre la période 2011-2014, et le 29 avril 2011, son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte des liens existant entre les deux programmes, ceux-ci ont été évalués au même moment.

(7) La crise financière mondiale a entraîné un fléchissement de l'activité économique en Pologne: le taux de croissance du PIB réel est tombé à 1,7 % en 2009, sans qu'on puisse parler toutefois d'une récession. En 2010, la croissance du PIB réel s'est redressée pour atteindre 3,8 %, tirée par une demande extérieure solide qui a dopé l'industrie manufacturière et inversé le cycle des stocks, tandis qu'un marché du travail dynamique soutenait la consommation privée. Le taux de chômage a atteint 9,6 % en 2010, contre 7,1 % en 2008, malgré la hausse de l'emploi. La crise a pesé lourdement sur les finances publiques. Le déficit des administrations publiques est passé de 3,7 % du PIB en 2008 à 7,3 % en 2009. En 2010, en dépit d'une série de mesures limitées d'assainissement et malgré une forte croissance, il a atteint 7,9 % du PIB. Le ratio de la dette au PIB est passé de 50,9 % en 2009 à 55,1 % en 2010, continuant ainsi de se situer en dessous du seuil de 60 % prévu par le traité et dans les limites du frein à l'endettement fixées dans la constitution polonaise.

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence actualisé effectuée conformément au règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est plausible, même s'il repose sur des hypothèses de croissance pour 2012 un peu trop optimistes. Le programme prévoit de ramener le déficit en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB d'ici 2012, échéance fixée par le Conseil. L'effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2012 est globalement conforme à la recommandation formulée par le Conseil, le 6 juillet 2009, dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, à savoir 1,25 % du PIB. La réalisation de

l'objectif à moyen terme n'est pas envisagée au cours de la période de programmation. La modification de la réforme du système de retraite (réduction du déficit budgétaire structurel de 0,7 % du PIB en 2011 puis à nouveau de 0,5 % en 2012) n'améliore pas la situation budgétaire sous-jacente car elle accroît dans les mêmes proportions les engagements à long terme. Les risques pesant sur les objectifs budgétaires sont plus prononcés: en particulier, les recettes fiscales directes pourraient s'avérer plus faibles que prévu en raison d'hypothèses optimistes sur les élasticités par rapport aux assiettes fiscales; les prévisions du programme relatives aux cotisations sociales reposent sur des scénarios optimistes de croissance de l'emploi et des salaires et enfin les retards qui pourraient se produire dans l'exécution et les modifications susceptibles d'être apportées aux mesures de réduction du déficit, qui échappent également au contrôle direct des autorités, pourraient entraîner un dérapage de l'exécution budgétaire.

(9) Les autorités polonaises se sont engagées à ramener le déficit des administrations publiques sous la barre des 3 % du PIB d'ici 2012, comme l'a recommandé le Conseil, et à garantir la stabilité des finances publiques à long terme. Dans cette perspective, elles se sont lancées en 2011 dans un programme visant à assainir en profondeur les finances publiques, grâce à des mesures portant à la fois sur les recettes et les dépenses, et prévoyant des coupes claires dans les dépenses publiques d'équipement. Les autorités ont, le 5 mai 2011, adopté le projet de budget 2012. Il devrait contribuer à réduire encore sensiblement le déficit. L'adoption de mesures supplémentaires pourrait toutefois s'avérer nécessaire, en plus de celles contenues dans le projet de budget 2012, afin de respecter le délai de 2012 fixé pour la correction du déficit excessif. De nouvelles réductions des dépenses publiques d'investissement risqueraient néanmoins de limiter la capacité du pays à cofinancer les projets d'investissement financés par l'UE.

(10) La Pologne a renforcé son cadre budgétaire au fil des ans. Il ne semble pas, toutefois, que les règles budgétaires et les procédures de programmation à moyen terme existantes offrent un niveau suffisant de transparence du processus budgétaire, suffisamment d'incitations en faveur d'une coordination entre les différents niveaux de gouvernement et la flexibilité nécessaire pour réagir aux chocs et aux déséquilibres macroéconomiques et, partant, pour garantir la viabilité des finances publiques sur le moyen à long terme. Les règles budgétaires devraient également s'appuyer sur des agrégats budgétaires suffisamment larges et être pleinement compatibles avec le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95). Sur la base des politiques menées actuellement, on peut estimer que les risques qui pèsent sur la viabilité à long terme des finances publiques du fait du vieillissement de la population sont des risques moyens.

(11) Bien que les autorités aient supprimé la majorité des régimes spéciaux de retraite anticipée, les dispositions spéciales en matière de retraite anticipée dont bénéficient le personnel des services en uniforme et les mineurs restent en place et l'âge légal de la retraite pour les femmes est inférieur à celui fixé pour les hommes. L'âge effectif de départ à la retraite reste donc bas. En outre, la caisse de sécurité sociale des agriculteurs (KRUS), très fortement subventionnée, n'incite guère les agriculteurs à changer de secteur, ralentissant la restructuration économique et freinant la croissance de la productivité.

(12) Le système d'éducation et de formation n'est pas entièrement adapté aux besoins du marché du travail. En dépit de la nette augmentation du nombre de diplômés de

l'enseignement supérieur, l'employabilité souffre d'une mauvaise adéquation entre les qualifications et les emplois. Il n'y a pas de connexion adéquate entre le système d'enseignement supérieur et l'univers des entreprises et du travail. Le pourcentage d'adultes (en particulier de travailleurs âgés et peu qualifiés) participant à des programmes éducatifs et de formation professionnelle demeure très faible.

(13) Les dépenses publiques consacrées à la recherche et au développement sont faibles en Pologne et le niveau des dépenses privées, qui est l'un des plus bas de l'UE, est insuffisant pour les compenser. Le niveau des dépenses privées a de surcroît reculé ces dernières années, le secteur privé ne bénéficiant pas d'incitations suffisantes en faveur de la réalisation d'investissements. Ce problème risque de devenir un obstacle majeur à la croissance à moyen et long termes. Le système de R&D n'est pas intégré en raison des liens peu solides qui existent entre les universités, les établissements de recherche et les entreprises.

(14) La faible participation des femmes au marché du travail s'explique en partie par l'insuffisance des structures d'accueil des enfants et de prise en charge des personnes dépendantes. La Pologne se situe nettement en dessous de la moyenne de l'UE en ce qui concerne le nombre d'enfants âgés de moins de trois ans pris en charge dans des structures officielles. Le taux de scolarisation des enfants de plus de trois ans, même s'il est en hausse ces dernières années, est également faible. Dans de nombreux cas, les jeunes parents ne peuvent participer au marché du travail que si des membres de leur famille s'occupent de leurs enfants. En outre, l'insuffisance des structures d'accueil réduit le potentiel de main-d'œuvre constitué par les femmes plus âgées, en particulier parce qu'elles cessent de travailler ou prennent une retraite anticipée pour s'occuper de leurs petits-enfants ou d'autres parents en situation de dépendance.

(15) Le sous-développement des infrastructures de réseau constitue un obstacle à l'activité économique et à l'investissement étranger et celui des infrastructures de transport amplifie les disparités régionales. Les infrastructures énergétiques vieillissent rapidement et ont atteint leurs limites de capacité. En outre, elles doivent être sérieusement adaptées pour pouvoir répondre aux exigences liées aux stratégies d'atténuation des effets du changement climatique. Bien que le système ferroviaire polonais soit le troisième d'Europe, il n'est pas en mesure de soutenir correctement le développement de l'activité économique, l'infrastructure et le matériel roulant étant dépassés.

(16) L'environnement dans lequel évoluent les entreprises et l'efficacité de l'administration publique sont peu satisfaisants en Pologne. Par rapport à d'autres pays, la Pologne rencontre des problèmes particuliers dans les domaines du recouvrement des impôts, de la création et de la fermeture d'entreprises, de l'exécution des contrats et de l'enregistrement de la propriété. Les entreprises souffrent de la longueur des procédures d'octroi de licence et de permis. En ce qui concerne les actions par voie contentieuse, relatives notamment au respect des contrats et à l'obtention de permis de construire, le nombre de procédures concernées est plutôt élevé et l'ensemble du processus trop long.

(17) La Pologne a pris plusieurs engagements au titre du pacte pour l'euro plus[4]. Sur le front budgétaire, la Pologne s'engage à respecter la règle existante en matière de dette et la règle temporaire en matière de dépenses, à instaurer de nouvelles réglementations limitant les taux d'endettement des administrations locales et à établir une règle permanente en matière de dépenses. Afin de renforcer la stabilité financière, les mesures prévues cherchent à garantir une régulation et une surveillance plus efficaces du secteur bancaire. Les mesures pour l'emploi sont axées sur la participation des femmes et des travailleurs âgés au marché du travail ainsi que sur des réformes visant à renforcer les liens entre les entreprises et les établissements scolaires. Les mesures dans le domaine de la compétitivité sont centrées sur l'éducation, le secteur scientifique, le développement des infrastructures de transport et de l'infrastructure à large bande ainsi que sur des mesures destinées à améliorer l'environnement dans lequel évoluent les entreprises. Ces engagements concernent les quatre domaines du pacte et tiennent largement compte des priorités présentées dans le programme de convergence et le programme national de réforme. Plusieurs questions importantes d'ordre stratégique (comme le faible taux de participation des travailleurs âgés, par exemple) doivent encore être résolues, tandis que d'autres (comme l'amélioration de la gestion des entreprises) n'ont été qu'effleurées. Les engagements au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en compte dans les recommandations.

(18) La Commission a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme, ainsi que les engagements souscrits par le pays dans le cadre du pacte pour l'euro plus[5]. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Pologne, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique européenne par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Elle estime que ces programmes arrêtent un plan ambitieux d'assainissement des finances publiques et invite les autorités à le mettre en œuvre et à prendre d'autres mesures, si nécessaire, afin de ramener, d'ici 2012, le déficit de l'ensemble des administrations publiques sous la barre des 3 % du PIB. En s'appuyant sur les résultats obtenus au cours de la dernière décennie, il y a lieu de prendre des mesures pour continuer d'augmenter encore l'emploi, principalement en opérant des réformes des systèmes de retraite et d'éducation et en améliorant les services de prise en charge des enfants et des personnes dépendantes. Il convient, en outre, de renforcer encore la compétitivité hors prix en améliorant le cadre de la R&D et l'environnement dans lequel évoluent les entreprises et en développant les investissements en infrastructures.

(19) Eu égard à cette évaluation, et compte tenu de la recommandation du Conseil du 7 juillet 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de convergence de la Pologne et la recommandation figurant aux points 1 et 2 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[6]. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Pologne,

---

4 Pour plus d'informations au sujet des engagements pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus, voir le SEC(2011) 729.

5 SEC(2011) 729.

6 Comme prévu à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

(1) mettre en œuvre les mesures annoncées dans le projet de loi de finances 2012 et y intégrer d'autres mesures à caractère permanent afin de ramener, en 2012, le déficit de l'ensemble des administrations publiques sous la barre des 3 % du PIB; limiter au minimum, à l'avenir, les réductions des dépenses visant à stimuler la croissance, en particulier des fonds consacrés au cofinancement de projets avec l'UE, tout en assurant des progrès satisfaisants en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme;

(2) adopter une législation en vue d'établir une règle permanente en matière de dépenses d'ici 2013. Cette règle devrait s'appuyer sur des agrégats budgétaires suffisamment larges et être pleinement compatible avec le système européen des comptes. En outre, prendre des mesures pour renforcer les mécanismes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement dans les procédures budgétaires annuelles et à moyen terme;

(3) relever comme prévu l'âge légal de départ à la retraite pour le personnel des services en uniforme et continuer à prendre des mesures pour relever l'âge effectif de départ à la retraite et lier celui-ci à l'espérance de vie; fixer un calendrier pour la modification des règles régissant les cotisations des agriculteurs à la caisse de sécurité sociale (KRUS) afin de mieux tenir compte des revenus individuels;

(4) mettre en œuvre la stratégie proposée d'apprentissage tout au long de la vie, renforcer l'apprentissage et les programmes spéciaux d'éducation et de formation professionnelle s'adressant aux travailleurs plus âgés et peu qualifiés; resserrer les liens entre le monde scientifique et l'industrie en mettant en œuvre le programme «Nous nous appuyons sur la connaissance» («Budujemy na Wiedzy») et appliquer le programme de réforme de l'enseignement supérieur «partenariat pour la connaissance» («Partnerstwo dla Wiedzy») afin de mieux adapter l'enseignement aux besoins du marché du travail;

(5) accroître la participation des femmes au marché du travail au moyen de mesures visant à garantir un financement stable des structures de prise en charge des enfants au stade pré-scolaire, augmenter le nombre d'enfants de moins de trois ans qui y sont accueillis;

(6) prendre des mesures pour revoir les incitations en faveur d'investissements dans des capacités de production d'énergie de façon à ce qu'elles encouragent les technologies à faible émission de carbone, et pour poursuivre le développement des interconnexions transfrontalières des réseaux d'électricité; élaborer un programme pluriannuel d'investissement dans les infrastructures ferroviaires et mettre en œuvre le schéma directeur dans le secteur des transports ferroviaires;

(7) établir un calendrier en vue de la simplification des procédures judiciaires liées au respect des contrats; revoir la législation applicable à la construction et à l'occupation des sols, en vue de simplifier les procédures de recours et d'accélérer les procédures administratives.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président