Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/6828

29.11.2024

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 octobre 2024

relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de la Pologne

(C/2024/6828)

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 (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil [1], et notamment son article 3, paragraphe 3,

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) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil [2], 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 pour la coordination des politiques économiques, la facilité contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, en particulier des réformes et des investissements visant à promouvoir la transition 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 termes, 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.

(2) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil [3] (ci-après dénommé «règlement REPowerEU»), qui a été adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cela contribuerait à garantir la sécurité énergétique et à diversifier l'approvisionnement énergétique de l'Union, tout en augmentant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. La Pologne a ajouté un chapitre REPowerEU à son plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs REPowerEU.

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[3] 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) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Le 16 mars 2023, la Commission a publié une communication intitulée «La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030», dans le but d'éclairer les décisions relatives aux politiques à mener et de créer les conditions-cadres d'un renforcement de la croissance. Cette communication définit la compétitivité selon neuf facteurs qui se renforcent mutuellement. Parmi ces facteurs, l'accès aux capitaux privés, la recherche et l'innovation, l'éducation et les compétences, ainsi qu'un marché unique fonctionnant bien font figure de priorités essentielles en matière de réformes et d'investissements pour remédier aux problèmes de productivité actuels et accroître la compétitivité à long terme de l'Union et de ses États membres. Le 14 février 2024, la Commission a émis une communication intitulée «Le rapport annuel 2024 sur le marché unique et la compétitivité». Cette communication rend compte des atouts et des défis du marché unique européen en matière de compétitivité en suivant les évolutions survenues au cours de l'année écoulée sur la base des neuf facteurs de compétitivité recensés.

(4) Le 21 novembre 2023, la Commission a adopté l'examen annuel 2024 de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2024 pour la coordination des politiques économiques. Le 22 mars 2024, le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2024 de la croissance durable, qui s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 21 novembre 2023, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ([4]), le rapport 2024 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 et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation pour une recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2024, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et les principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation sur la politique économique de la zone euro ([5]) (ci-après dénommée «recommandation de 2024 sur la zone euro») le 12 avril 2024 et le rapport conjoint sur l'emploi le 11 mars 2024.

(5) Le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'Union est entré en vigueur. Ce cadre comprend le nouveau règlement (UE) 2024/1263 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale, le règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil ([6]) visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée, ainsi que la directive 2011/85/UE du Conseil ([7]) sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, dans sa version modifiée. Les objectifs de ce nouveau cadre de gouvernance économique sont la promotion de finances publiques saines et soutenables, d'une croissance durable et inclusive et de la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et la prévention des déficits publics excessifs. Le nouveau cadre de gouvernance économique encourage également l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles. Chaque État membre devrait présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Un plan budgétaire et structurel national à moyen terme contient les engagements en matière budgétaire, de réformes et d'investissements d'un État membre, couvrant un horizon de planification de quatre ou cinq ans en fonction de la durée ordinaire de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes ([8]) dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme doit être conforme aux exigences du règlement (UE) 2024/1263, notamment aux obligations de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du produit intérieur brut (PIB) et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité à moyen terme. Lorsqu'un État membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble pertinent de réformes et d'investissements conformément aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263, la période d'ajustement peut être prolongée de trois ans au maximum. Afin de soutenir l'élaboration de ces plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a publié, le 21 juin 2024, des orientations sur les informations à fournir par les États membres dans leurs plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et dans leurs rapports d'avancement annuels. Conformément aux articles 5 et 36 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a transmis aux États membres les trajectoires de référence et les informations techniques, le cas échéant. Les États membres doivent présenter chacun leur plan budgétaire et structurel national à moyen terme au plus tard le 20 septembre 2024, à moins que l'État membre concerné et la Commission ne conviennent de prolonger d'une durée raisonnable ce délai. Conformément à leurs cadres juridiques nationaux, les États membres peuvent débattre de leurs projets de plans à moyen terme avec leurs

([4]) Règlement (UE) nº 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Recommandation du Conseil du 12 avril 2024 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Règlement (CE) nº 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) «Dépenses nettes» au sens de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263: on entend par «dépenses nettes» les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

parlements nationaux, demander aux institutions budgétaires indépendantes d'émettre un avis et procéder à la consultation des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes nationales.

(6) En 2024, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, car ces plans permettent aux pays concernés de relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis identifiés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020, 2022 et 2023 restent tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience qui ont été révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 ou 21 du règlement (UE) 2021/241.

(7) Le 3 mai 2021, la Pologne a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. En vertu de 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 pour la Pologne ([9]), qui a été modifiée le 8 décembre 2023 conformément à l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241 pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU ([10]). 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. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles précédemment atteints.

(8) Le 19 juin 2024, la Commission a publié le rapport 2024 pour la Pologne. Elle a évalué les progrès accomplis par la Pologne dans les suites données aux recommandations que lui avait adressées le Conseil entre 2019 et 2023 et a fait le point sur la mise en œuvre, par la Pologne, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport consacré au pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis auxquels le plan pour la reprise et la résilience ne répond pas ou ne répond que partiellement, ainsi que les défis nouveaux ou émergents. 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 dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(9) D'après les données validées par Eurostat, le déficit public de la Pologne s'est creusé, passant de 3,4 % du PIB en 2022 à 5,1 % en 2023, tandis que la dette publique a augmenté, passant de 49,2 % du PIB à la fin de 2022 à 49,6 % à la fin de 2023. Comme annoncé dans la communication de la Commission du 8 mars 2023 intitulée «Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024», la Commission, se basant sur les données effectives pour 2023, franchit la première étape vers l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit, conformément aux dispositions juridiques en vigueur. Le 19 juin 2024, elle a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité évaluant la situation budgétaire de la Pologne, dont le déficit public dépassait en 2023 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Dans ce rapport, la Commission a conclu qu'à la lumière de cette évaluation, et après avoir pris en considération l'avis du comité économique et financier formulé conformément à l'article 126, paragraphe 4, du traité, elle proposerait, en juillet 2024, d'ouvrir une procédure concernant les déficits excessifs pour la Pologne, en suggérant que le Conseil adopte une décision au titre de l'article 126, paragraphe 6, du traité constatant une situation de déficit excessif en Pologne.

(10) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé ([11]) que la Pologne s'attache, en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation globalement neutre de la politique budgétaire ([12]), 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. Parallèlement, il

([9]) ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1.

([10]) Décision d'exécution du Conseil du 8 décembre 2023 modifiant la décision d'exécution du 17 juin 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Pologne (ST 15835/23 INIT; ST 15835/23 ADD 1).

([11]) 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).

([12]) Sur la base des prévisions du printemps 2024 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme de la Pologne en 2023, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à 14,5 % en termes nominaux, sur la base du taux de croissance potentiel réel moyen sur 10 ans et du déflateur du PIB en 2023.

a été recommandé à la Pologne de se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il lui a également été recommandé 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. En 2023, selon les estimations de la Commission ([13]), le pays a eu une orientation budgétaire expansionniste (0,8 % du PIB), dans un contexte d'inflation élevée. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) a eu en 2023 un effet globalement neutre de 0,0 % du PIB sur l'orientation budgétaire, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. L'effet globalement neutre des dépenses primaires courantes financées au niveau national s'explique par la réduction de 1,2 point de pourcentage des coûts des mesures de soutien d'urgence (ciblées et non ciblées) pour les ménages et les entreprises en réponse à la hausse des prix de l'énergie. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures en matière de recettes) est principalement due à l'augmentation des salaires et des pensions de retraite du secteur public. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 1,5 % du PIB en 2023. Les investissements financés au niveau national ont atteint 3,8 % du PIB en 2023, soit une augmentation annuelle de 0,8 point de pourcentage par rapport à 2022. La Pologne a financé des investissements supplémentaires au moyen de la facilité et d'autres fonds de l'Union, et elle a préservé les investissements financés au niveau national. Elle a financé des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, dans des domaines tels que les réseaux de transport et de distribution et le déploiement des énergies renouvelables, les installations éoliennes en mer, la rénovation énergétique des bâtiments et la mobilité verte et intelligente. Ces investissements publics sont financés au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union.

(11) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 2,8 % en 2024 et de 3,4 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) devrait s'établir à 4,3 % en 2024 et à 4,2 % en 2025.

(12) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission annoncent un déficit public de 5,4 % du PIB en 2024, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 53,7 % à la fin de 2024. L'accroissement du déficit en 2024 résulte principalement des dépenses élevées consacrées à la défense, à l'augmentation des traitements dans le secteur public et aux nouvelles prestations sociales. Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste, à concurrence de 2,4 % du PIB en 2024.

(13) D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 1,0 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable (ci-après dénommé «subventions») au titre de la facilité en 2024, contre 0,1 % du PIB en 2023. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité permettront des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde ou la dette des administrations publiques polonaises. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 0,9 % du PIB devraient être financées par des prêts de la facilité en 2024, contre 0 % du PIB en 2023.

(14) Le 14 juillet 2023, le Conseil a recommandé ([14]) à la Pologne de mener une politique budgétaire prudente, notamment en plafonnant à un maximum de 7,8 % l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national ([15]) en 2024. Les États membres ont été invités à tenir compte, lors de l'exécution de leur budget 2023 et de l'élaboration de leur budget pour 2024, du fait que la Commission proposerait au Conseil l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit en se basant sur les données effectives pour 2023. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les dépenses primaires nettes financées au niveau national de la Pologne devraient augmenter de 12,8 % en 2024, un taux supérieur au taux de croissance maximal recommandé. Ce dépassement des dépenses par rapport au taux de croissance maximal recommandé des dépenses primaires financées au niveau national correspond à 2,0 % du PIB en 2024. Cela risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil.

(15) En outre, le Conseil a recommandé à la Pologne de s'attacher 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 2024. Il a également recommandé que, dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de telles mesures, la Pologne fasse en sorte que lesdites mesures ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient viables sur le plan budgétaire et préservent

([13]) L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'Union. L'orientation budgétaire correspond à la différence entre i) la croissance potentielle à moyen terme et ii) la variation des dépenses primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union. Un signe négatif de l'indicateur indique une politique budgétaire expansionniste, tandis qu'un signe positif de l'indicateur indique une politique budgétaire restrictive.

([14]) Recommandation du Conseil du 14 juillet 2023 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 (JO C 312 du 1.9.2023, p. 197).

([15]) Les dépenses primaires nettes sont définies comme des dépenses financées au niveau national, déduction faite i) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des dépenses d'intérêts, iii) des dépenses conjoncturelles en matière de chômage et iv) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

les incitations aux économies d'énergie. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, le coût budgétaire net ([16]) des mesures d'urgence de soutien à l'énergie est estimé à 0,6 % du PIB en 2023 et il devrait s'établir à 0,5 % du PIB en 2024 et à moins de 0,1 % en 2025. En particulier, les systèmes de gel des prix de l'électricité et du gaz devraient rester en vigueur jusqu'en juin 2024, tandis que les plafonds de prix devraient être maintenus jusqu'à la fin de 2024 pour l'électricité et le gaz et jusqu'en juin 2025 pour le chauffage urbain ([17]). Si les économies réalisées étaient affectées à la réduction du déficit public, comme recommandé par le Conseil, ces projections impliqueraient un ajustement budgétaire de 0,2 % du PIB en 2024, alors que les dépenses primaires nettes financées au niveau national ([18]) ont un effet expansionniste de 2,0 % du PIB sur l'orientation budgétaire la même année. Il n'est pas prévu que les mesures d'urgence de soutien à l'énergie soient supprimées progressivement dès que possible en 2023 et 2024, Cela risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil. En outre, les économies réalisées ne devraient pas être affectées à la réduction du déficit public. Cela risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil. Le coût budgétaire des mesures d'urgence de soutien à l'énergie visant à protéger les ménages et les entreprises vulnérables est estimé à moins de 0,1 % du PIB en 2024 (0,2 % en 2023), dont la totalité préserve le signal-prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'un renforcement de l'efficacité énergétique.

(16) De plus, le Conseil a recommandé à la Pologne de préserver les investissements publics financés au niveau national et de 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. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les investissements publics financés au niveau national devraient passer de 3,8 % du PIB en 2023 à 4,0 % du PIB en 2024, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil. Quant aux dépenses publiques financées par des fonds de l'Union, notamment les subventions au titre de la facilité, elles devraient augmenter et passer de 1,5 % du PIB en 2023 à 1,9 % du PIB en 2024.

(17) Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions, et dans l'hypothèse de «politiques inchangées», les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur un déficit public de 4,6 % du PIB en 2025. La baisse du déficit en 2025 s'explique principalement par une reprise conjoncturelle et par l'expiration des mesures de soutien à l'énergie. Le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 57,7 % d'ici la fin de 2025. En dehors des déficits élevés, l'augmentation du ratio de la dette au PIB est due à d'importants prépaiements au comptant destinés à des investissements dans les équipements militaires.

(18) Les prestations sociales restent largement non ciblées et ne sont pas soumises à des conditions de ressources au niveau des ménages. De ce fait, le système de protection sociale a une capacité de redistribution limitée. En 2023, les allocations familiales universelles ont été considérablement augmentées et le 13e mois de retraite a été maintenu. La transparence pourrait être améliorée, dans les documents budgétaires, en ce qui concerne les investissements en cours et les investissements prévus. Il manque une vue d'ensemble intégrée et complète des investissements en cours et de leurs sources de financement, y compris des fonds extrabudgétaires et des entreprises publiques. Ces informations, tout en étant disponibles à des degrés divers, sont dispersées dans différents documents, tels que les programmes d'investissement pluriannuels et les plans financiers des entreprises publiques ou des fonds extrabudgétaires. Les procédures d'évaluation et de sélection des projets d'investissement public et de réalisation des examens ex post sont insuffisantes. Des méthodes standard d'évaluation des projets n'existent que pour les investissements financés par l'Union alors qu'elles pourraient être appliquées à tous les grands investissements financés par l'État. Les procédures de sélection des projets varient d'un ministère à l'autre et dépendent du type de projet et de la source de financement. Il n'existe pas de critères standard pour la sélection et la hiérarchisation des projets au niveau de l'administration centrale.

(19) La Pologne est l'un des pays de l'Union dont la population vieillit le plus rapidement et, à long terme, les tendances démographiques auront une incidence sur son système de retraite. Une augmentation continue de l'âge effectif de départ à la retraite en veillant à une participation élevée des travailleurs âgés au marché du travail est capitale pour la croissance économique et l'adéquation des retraites futures. Les projections du rapport 2024 sur le vieillissement concernant la Pologne indiquent la deuxième baisse la plus importante en termes d'adéquation, laquelle est mesurée par le rapport entre la pension moyenne et le salaire brut moyen au moment du départ à la retraite. Si le ratio d'adéquation était maintenu à un niveau proche du niveau actuel, les dépenses publiques augmenteraient de 4,6 points de pourcentage du PIB d'ici à 2070. S'élevant à 0,6 % du PIB en 2023, les prestations de retraite des agriculteurs sont largement subventionnées par l'État et la méthode de calcul des cotisations d'assurance perçues n'encourage pas une transition vers le régime général de retraite, ce qui entrave la mobilité intersectorielle de la

([16]) Ce chiffre représente le niveau du coût budgétaire annuel de ces mesures, compte tenu des recettes et des dépenses et, le cas échéant, déduction faite des recettes provenant de l'imposition des bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie.

([17]) Les mesures qui, selon la Pologne, restent en place jusqu'à la fin de 2024 sont, en principe, considérées dans les prévisions du printemps 2024 de la Commission comme ayant une incidence budgétaire également en 2025.

([18]) Cet effet est mesuré comme étant la variation des dépenses primaires des administrations publiques, déduction faite i) de l'incidence budgétaire additionnelle des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des mesures ponctuelles, iii) des dépenses conjoncturelles liées au chômage et iv) des dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, comparée au taux moyen de croissance du PIB potentiel nominal à moyen terme (10 ans), exprimée sous la forme d'un pourcentage du PIB nominal.

main-d'œuvre. Si la Pologne a bien mis en œuvre une mesure ciblée dans son plan pour la reprise et la résilience afin de promouvoir le travail au-delà de l'âge légal de départ à la retraite, des efforts supplémentaires seraient néanmoins nécessaires pour relever le défi de l'adéquation et de la viabilité futures des retraites.

(20) 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 prévoit un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ces réformes et ces investissements devraient permettre au pays de relever efficacement l'intégralité, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de poursuivre la mise en œuvre rapide et effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme de la Pologne par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Pour honorer les engagements pris dans le plan pour la reprise et la résilience d'ici août 2026, il est essentiel que la Pologne poursuive la mise en œuvre des réformes et accélère les investissements en relevant les défis qui se posent tout en renforçant la capacité administrative. Associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées demeure essentiel afin de garantir une large appropriation en vue de la bonne mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience.

(21) Dans le cadre de l'examen à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion, conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil ([19]), la Pologne est tenue de réexaminer chaque programme soutenu par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen Plus (FSE +), le Fonds de cohésion et le Fonds pour une transition juste (FTC) d'ici à mars 2025, en tenant compte entre autres des défis recensés dans les recommandations par pays de 2024, ainsi que de son plan national en matière d'énergie et de climat. Cet examen constitue la base de l'allocation définitive des fonds de l'Union inclus dans chaque programme. La Pologne a progressé dans la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion et du socle européen des droits sociaux, mais il lui reste des défis à relever et les disparités entre les régions de l'est et le reste du pays ont continué à se creuser. Il est crucial que la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion soit accélérée. Les priorités convenues dans les programmes restent pertinentes. Il est important que la Pologne investisse dans une transformation économique innovante et intelligente et renforce la coopération entre le monde scientifique et les entreprises. L'accélération de la transition écologique et l'abandon du charbon nécessitent des mesures consistant, notamment, à développer la production d'énergie propre, à accroître les investissements dans la fabrication de technologies «zéro net», à faire baisser la consommation d'énergie et à réduire la pollution atmosphérique. Il convient d'investir dans les compétences numériques et les compétences vertes. Combler les écarts territoriaux en matière d'accès à des services de garde d'enfants de qualité et abordables reste prioritaire. Lors de l'examen à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion, il conviendra d'accorder une attention accrue aux investissements dans le système de soutien aux ressortissants de pays tiers et aux possibilités de favoriser leur intégration de manière globale, étant donné que la Pologne a connu un afflux sans précédent de réfugiés ukrainiens. La Pologne pourrait avoir recours à la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», établie par le règlement (UE) 2024/795 du Parlement européen et du Conseil ([20]), afin de soutenir la transformation de son économie, en particulier en ce qui concerne les technologies propres et économes en ressources.

(22) Au-delà des enjeux économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union visent à répondre, la Pologne est confrontée à plusieurs autres défis liés aux pénuries de main-d'œuvre, à la transformation numérique des entreprises, à la passation des marchés publics, au chauffage urbain et à la gestion de l'eau.

(23) Les pénuries de main-d'œuvre nuisent à la compétitivité de l'économie polonaise. En 2023, 66 % des employeurs polonais ont fait état de difficultés à pourvoir des postes vacants, là où, à l'échelle mondiale, 75 % des employeurs ont signalé des difficultés à trouver les talents dont ils avaient besoin. C'est pourquoi il est crucial d'accroître la participation au marché du travail parmi les catégories présentant les taux d'emploi les plus faibles, tels que les personnes handicapées (l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres s'élevait à 31,3 points de pourcentage en 2022, soit bien plus que la moyenne de l'Union, qui s'établit à 21,4 points de pourcentage) ou les femmes (en 2023, l'écart entre le taux d'emploi des hommes et le taux d'emploi des femmes en Pologne était de 11,8 points de pourcentage en moyenne et de 23,3 points de pourcentage pour les personnes âgées de 55 à 64 ans). La Pologne est encore loin de l'objectif de 51,7 % de participation à l'éducation et à la formation des adultes fixé par l'Union à l'horizon 2030, puisqu'elle enregistre actuellement un taux de 20,3 %, ce qui entrave la transition, par la reconversion et le perfectionnement professionnels, vers les secteurs ayant des besoins de

([19]) Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds Asile, migration et intégration, au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Règlement (UE) 2024/795 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la plateforme Technologies stratégiques pour l'Europe (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

main-d'œuvre. Dans le même temps, le système de soins de longue durée est sous-développé et continue de dépendre des familles, en particulier des femmes, et d'autres aidants informels. Les bénéficiaires du secteur formel des soins à domicile sont peu nombreux, puisque parmi les personnes âgées de 65 ans et plus ayant besoin de ces services, seules 13 % y ont accès, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'Union (30 % en 2022), tandis que les besoins augmentent rapidement avec le vieillissement de la population. La part de la population âgée de 65 ans et plus devrait atteindre 21,9 % en 2030 et 29,1 % en 2050. Il est possible d'accroître la participation au marché du travail en favorisant une plus forte activité économique des aidants informels, principalement des femmes, par l'amélioration de l'accès aux soins formels de longue durée à domicile et de proximité.

(24) Le système de passation des marchés publics pâtit encore du faible nombre d'entreprises qui soumettent des offres. On observe ainsi une proportion élevée de soumissions uniques, laquelle est restée exceptionnellement élevée depuis des années (54 % en 2023 et plus de 50 % au cours des 5 dernières années). Malgré les attentes, la loi sur les marchés publics entrée en vigueur en janvier 2021 n'a pas remédié immédiatement aux principales faiblesses du système. Il est donc nécessaire que soit menée une analyse solide et exhaustive des causes profondes du problème persistant et croissant que constitue la faible concurrence dans les marchés publics. Le renforcement de la numérisation des procédures de passation des marchés publics et le développement de l'offre de formation pour les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent aider à relever ces défis.

(25) La Pologne peut encore améliorer ses performances en matière de transition numérique et accroître sa contribution aux objectifs de la décennie numérique de l'Union. Alors qu'elle a accompli des progrès dans la numérisation des services publics, la Pologne accuse un retard dans le domaine de la transformation numérique des entreprises. La part des PME polonaises atteignant au moins un niveau élémentaire d'intensité numérique est de 50 %, ce qui est inférieur à la moyenne de l'Union, qui s'établit à 57,7 % (l'objectif de l'Union pour 2030 étant de 90 %). Seulement 24,7 % des entreprises proposent des formations consacrées aux technologies de l'information et de la communication à leurs salariés, qui, de ce fait, ne possèdent pas de bonnes compétences numériques. Afin de renforcer le potentiel de croissance de son économie et de stimuler les investissements privés, la Pologne devrait faciliter l'accès aux technologies de pointe, en particulier pour les PME, et encourager les écosystèmes de jeunes pousses en améliorant l'accès à la formation, en fournissant un soutien technique et financier et en encourageant le transfert de connaissances.

(26) Au cours des dix dernières années, la consommation finale d'énergie de la Pologne a affiché une tendance à la hausse. En 2022, elle était supérieure de 14,5 % à celle de 2013, tandis que dans l'ensemble de l'Union, la consommation finale d'énergie a diminué de 5,5 %. Si la trajectoire des 6 dernières années devait se poursuivre, la Pologne dépasserait son objectif d'efficacité énergétique de 28 %. En particulier, les systèmes de chauffage urbain, qui fournissent de la chaleur à 42 % de la population, restent fortement dépendants du charbon, tandis qu'une trajectoire claire de décarbonation axée sur l'efficacité énergétique doit encore être proposée. Alors que les politiques actuelles envisagent une transition vers le gaz naturel et la biomasse, il reste à définir une trajectoire de décarbonation qui donne la priorité à l'efficacité énergétique, aux sources de chaleur renouvelables durables et à l'utilisation de la chaleur résiduelle. La Pologne a mis en œuvre un ensemble de politiques nationales visant à encourager la rénovation des bâtiments résidentiels, y compris d'importants régimes de subventions financés au titre du plan pour la reprise et la résilience. Toutefois, ces politiques doivent encore être renforcées et mises en adéquation avec les objectifs climatiques de l'Union à l'horizon 2030. Par conséquent, une action ciblée est nécessaire pour réduire les émissions de carbone des bâtiments, l'accent devant être mis en particulier sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et la décarbonation du chauffage urbain.

(27) La Pologne est confrontée à des difficultés liées à l'adaptation au changement climatique, par exemple en ce qui concerne les risques de sécheresse et d'inondations. Le plan pour la reprise et la résilience comprend des mesures visant à améliorer la rétention de l'eau dans les zones rurales, mais d'autres politiques nationales dans les domaines de l'agriculture, de la foresterie et de la gestion de l'eau ne sont toujours pas adaptées pour faire face aux risques et aux incidences liés au changement climatique. Une meilleure cohérence des politiques pourrait être assurée grâce à une coordination plus étroite entre les différentes institutions chargées des politiques concernées. Cette cohérence accrue pourrait contribuer à la mise en œuvre de solutions durables telles que des solutions d'adaptation fondées sur la nature permettant un accroissement de l'approvisionnement en eau et l'adaptation au changement climatique, tout en favorisant la durabilité à long terme de l'agriculture et d'autres secteurs qui dépendent des services écosystémiques,

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2024 et 2025:

1. à présenter son plan budgétaire et structurel à moyen terme en temps utile; conformément aux exigences du pacte de stabilité et de croissance réformé, à limiter la croissance des dépenses nettes ([21]) en 2025 à un taux compatible avec, entre autres, le fait de ramener le déficit public vers la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et de maintenir la dette publique à un niveau prudent à moyen terme; à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, notamment par un

([21]) Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263, on entend par «dépenses nettes», les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

meilleur ciblage des prestations sociales ainsi que par une plus grande transparence dans la planification des investissements et un recours accru à des procédures standard pour l'évaluation et la sélection des projets; à assurer l'adéquation des prestations de retraite futures et renforcer la viabilité du système de retraite, notamment en prenant des mesures concernant l'âge effectif de la retraite et en réformant les régimes de retraite préférentiels;

2. à renforcer les capacités administratives pour gérer le plan pour la reprise et la résilience, à accélérer les investissements et à maintenir la dynamique dans la mise en œuvre des réformes; à relever les défis qui se posent afin de permettre une mise en œuvre continue, rapide et effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, en garantissant l'aboutissement des réformes et des investissements d'ici au mois d'août 2026; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion; à continuer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours de ces programmes, de se concentrer sur les priorités convenues, de prendre des mesures pour mieux soutenir et intégrer les ressortissants de pays tiers, tout en prenant en considération les possibilités d'amélioration de la compétitivité qu'offre la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe»;

3. à prendre des mesures pour accroître la participation des catégories défavorisées au marché du travail, notamment en améliorant la qualité des soins formels de longue durée à domicile et de proximité et l'accès à ces soins; à favoriser la concurrence dans les procédures de passation des marchés publics, en rendant ces procédures plus efficaces et moins lourdes, en particulier pour les PME; à soutenir les investissements privés en favorisant la transformation numérique des entreprises;

4. à prendre des mesures pour accélérer l'élimination progressive des combustibles fossiles dans le secteur du chauffage urbain en passant aux énergies renouvelables; à améliorer les politiques liées à la protection et à l'utilisation durable des ressources en eau afin de garantir la durabilité à long terme des secteurs qui dépendent des services écosystémiques.

Fait à Luxembourg, le 21 octobre 2024.

Par le Conseil

Le président

NAGY I.