COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 323 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2012

et portant avis du Conseil concernant le programme de convergence de la Pologne pour la période 2012-2015

{SWD(2012) 323 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2012

et portant avis du Conseil concernant le programme de convergence de la Pologne pour la période 2012-2015

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les résolutions du Parlement européen[3],

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 porte 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 Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, 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[4], qui forment ensemble les «lignes directrices

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 COM(2012) 323 final.
3 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.
4 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Pologne pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Pologne pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[5] dans lequel la Pologne n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(6) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(7) Le 25 avril 2012, la Pologne a présenté son programme de convergence pour la période 2012-2015 et, le 27 avril 2012, son programme national de réforme 2012. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2012 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires du programme est plausible et conforme aux prévisions de printemps 2012 des services de la Commission. L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme est de corriger le déficit excessif d'ici à 2012 et d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'ici à 2015. Le programme confirme l'OMT, soit un déficit de 1 % du PIB, ce qui reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Il est prévu de corriger le déficit dans le délai fixé par le Conseil et de consentir un effort budgétaire conformément à la recommandation formulée au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Sur la base du déficit structurel (recalculé)[6], la progression annuelle prévue vers l'OMT est supérieure à 0,5 % du PIB (en termes structurels). Le taux de croissance des dépenses publiques, qui prend en compte les mesures discrétionnaires en matière de recettes, est conforme au critère du pacte de stabilité et de croissance durant toute la période du programme, mais il

---

5 COM(2012) 68 final.

6 Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

dépasse très légèrement le critère des dépenses en 2013, selon les prévisions de printemps 2012 des services de la Commission. Des efforts supplémentaires pourraient être nécessaires pour se rapprocher suffisamment de l'OMT, car ce dernier repose essentiellement sur des réductions drastiques dans les dépenses publiques d'investissement et pas suffisamment sur des mesures détaillées dans les dernières années du programme. Selon les prévisions, la dette publique en Pologne devrait rester inférieure à 60 % du PIB sur toute la période couverte par le programme. Selon les prévisions des autorités nationales, elle devrait diminuer progressivement, passant de 56,3 % du PIB en 2011 à 49,7 % du PIB en 2015; la Commission, qui tient compte des risques éventuels liés aux plans d'assainissement, s'attend toutefois à une amélioration moins rapide.

(9) Le gouvernement polonais n'a pas encore fait le nécessaire pour mettre en œuvre une règle permanente en matière de dépenses d'ici à 2013. Les travaux sur ce point en sont encore au stade préparatoire et aucune information n'a filtré à ce sujet jusqu'à présent. Aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne l'adaptation de la nomenclature de la comptabilité nationale au système européen des comptes (normes SEC95) et l'amélioration de la coordination entre les différents niveaux de gouvernement dans le processus budgétaire.

(10) Le chômage des jeunes est supérieur à la moyenne de l'UE et résulte en grande partie de l'inadéquation des qualifications et d'un accès limité aux contrats d'apprentissage et à la formation par le travail. Des mesures sont prévues pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail. Le recours partiellement abusif à l'activité indépendante et aux contrats de droit civil qui ne sont pas régis par la législation sur le travail apparaît comme une cause de la segmentation du marché du travail et de la pauvreté au travail, qui compte parmi les plus élevées de l'UE. Par ailleurs, le champ d'application et l'adéquation des prestations d'emploi destinées aux travailleurs à bas salaire devraient être réexaminés.

(11) La Pologne a commencé à mettre en œuvre, au second semestre 2011, une ambitieuse réforme de l'enseignement supérieur qui vise à renforcer les liens entre l'université et l'entreprise et à remédier à la mauvaise adéquation entre les qualifications et les emplois. Cette réforme a pour objectif de rendre les cursus plus flexibles et plus réactifs à l'évolution des besoins du marché du travail. Elle promeut aussi l'activité indépendante. Néanmoins, il reste nécessaire d'améliorer la pertinence et la qualité de l'offre pédagogique, en mettant en particulier l'accent sur les établissements privés d'enseignement supérieur.

(12) La participation des femmes au marché du travail doit être accrue, ce qui passe par une amélioration du système de prise en charge des enfants. La Pologne affiche actuellement le taux d'inscription dans l'enseignement préscolaire le plus faible d'Europe. Cette situation résulte du manque de places, d'infrastructures adéquates et de personnel qualifié. L'annonce faite par le gouvernement selon laquelle il entendait mobiliser des fonds supplémentaires pour mettre en place des structures d'accueil pour les enfants en âge préscolaire (3-5 ans) ne trouve pas écho dans la loi de finances 2012, qui réduit le budget consacré à l'éducation. En conséquence, certaines municipalités ont dû fermer des écoles et des crèches.

(13) Pour s'attaquer au problème de la faible participation des travailleurs âgés au marché du travail, la Pologne a adopté une réforme générale des retraites. L'âge légal de

départ à la retraite sera progressivement relevé à partir de 2013 jusqu'à atteindre 67 ans, pour les hommes en 2020 et pour les femmes en 2040. La Pologne a poursuivi ses efforts pour limiter les conditions avantageuses de départ à la retraite dont bénéficie le personnel des services en uniforme. En 2011, elle a apporté quelques changements au fonctionnement de la caisse de sécurité sociale des agriculteurs (KRUS). Toutefois, cette réforme est provisoire et insuffisante du point de vue du marché du travail. Les mineurs bénéficient encore d'un régime spécial de retraite.

(14) Les réformes récentes visant à améliorer l'environnement de la recherche ont pour objectif de concentrer les financements, adaptés aux besoins, sur les institutions les plus performantes. Le programme national de recherche, adopté en août 2011, constitue un pas important dans cette direction. Toutefois, la manière dont les priorités du programme sont liées et portées par la politique industrielle et de l'innovation demeure peu claire.

(15) L'application de restrictions injustifiées à la prestation de services professionnels constitue un obstacle majeur à la croissance, en particulier dans les secteurs du bâtiment, des transports et de la santé. Le gouvernement a annoncé un plan pour réduire de moitié la réglementation applicable aux services professionnels, en ce qui concerne tant les exigences en matière de qualifications que la délivrance d'agrément. Malgré de récents efforts, la charge administrative qui pèse sur les entreprises reste élevée et l'administration publique manque encore d'efficacité. Les principales sources de préoccupation concernent le niveau élevé des coûts de mise en conformité, la complexité et l'instabilité de la législation fiscale, la faiblesse des mesures permettant de faire respecter les termes d'un contrat, la longueur et la lourdeur des procédures de délivrance d'agrément et de permis, ainsi que l'enregistrement de propriété et la législation applicable à l'occupation des sols. Les procédures judiciaires et autres actions en justice sont trop longues et l'arriéré judiciaire est relativement important.

(16) La croissance et la concurrence dans le secteur de l'énergie sont freinées par un retard dans la mise en œuvre de la législation de l'UE, en particulier les deuxième et troisième «paquets énergie» et la directive européenne sur l'énergie renouvelable, ainsi que par des procédures d'infraction en cours. Alors que le réseau des autoroutes et des voies rapides connaît un développement considérable grâce au soutien financier de l'UE, la nécessité d'investir dans le réseau ferroviaire apparaît d'autant plus criante, à la lumière de l'état déplorable des infrastructures. La Pologne n'utilise pas pleinement les ressources du fonds de cohésion disponibles à cet effet. Il reste des obstacles à un fonctionnement efficace du marché ferroviaire.

(17) La Pologne a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, ainsi que la mise en œuvre de ceux pris en 2011, concernent la promotion de l'emploi, l'amélioration de la compétitivité, le renforcement de la viabilité des finances publiques et celui de la stabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus et a tenu compte des résultats de cette évaluation dans les recommandations.

(18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Pologne. Elle a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable, mais

aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'UE, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(19) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2012 et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous reflète, en particulier, son avis[7],

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à progresser comme prévu vers la correction du déficit excessif. À cette fin, à mettre en œuvre intégralement le budget pour l'année 2012 et à réaliser l'effort d'ajustement structurel défini dans les recommandations formulées par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Par la suite, à préciser les mesures nécessaires pour garantir la mise en oeuvre de la stratégie budgétaire pour l'année 2013 et au-delà comme envisagé, en veillant à assurer un effort d'ajustement structurel approprié pour progresser de manière satisfaisante vers l'objectif budgétaire à moyen terme, notamment en ce qui concerne le critère des dépenses. À limiter autant que possibleles réductions des dépenses visant à stimuler la croissance et à améliorer le respect des obligations fiscales;

2. à accélérer la réforme du cadre budgétaire en adoptant une législation en vue d'établir, d'ici à 2013, une règle permanente en matière de dépenses qui devra être pleinement compatible avec le système européen des comptes; à prendre des mesures pour renforcer les mécanismes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement dans les processus budgétaires tant annuels qu'à moyen terme;

3. à réduire le chômage des jeunes, à augmenter le nombre de places disponibles en apprentissage et les actions de formation par le travail, à améliorer la qualité de la formation professionnelle et à adopter la stratégie proposée d'apprentissage tout au long de la vie; à veiller à une meilleure adéquation entre les résultats de l'enseignement et les besoins du marché du travail et à améliorer la qualité de l'enseignement; à lutter contre la segmentation du marché du travail et la pauvreté au travail, à limiter le recours excessif aux contrats de droit civil et à allonger la période probatoire dans les contrats à durée indéterminée;

4. à intensifier les efforts pour accroître la participation des femmes au marché du travail et à augmenter le taux de prise en charge des enfants dès la petite enfance et au stade préscolaire, en garantissant un financement stable et des investissements dans les infrastructures publiques, la mise à disposition de personnel qualifié et l'accès à ces services à un prix abordable; à lutter contre la pratique bien ancrée de la retraite anticipée afin de relever l'âge de départ à la retraite; à supprimer progressivement le régime spécial de retraite dont bénéficient les mineurs afin d'intégrer pleinement ces derniers dans le régime général; à prendre des mesures plus ambitieuses et à caractère permanent pour réformer la caisse de sécurité sociale des agriculteurs (KRUS) afin de mieux tenir compte des revenus individuels;

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

5. à prendre d’autres mesures pour garantir un environnement commercial propice à l’innovation en resserrant les liens entre la recherche, l’innovation et les entreprises, et en établissant des domaines de priorité communs et des instruments soutenant l’intégralité du cycle de l’innovation; à améliorer l’accès au financement pour les activités de recherche et d’innovation par la fourniture de garanties et de financements-relais;

6. à intensifier les efforts pour améliorer les incitations en faveur d’investissements dans les capacités de production d’énergie et l'efficacité énergétique, à accélérer le développement des interconnexions transfrontalières des réseaux d’électricité et à renforcer la concurrence sur le marché du gaz, en supprimant progressivement les tarifs réglementés et en créant une plateforme d’échange pour le gaz; à renforcer le rôle et les ressources du régulateur du marché ferroviaire et à garantir la mise en œuvre effective et rapide de projets d’investissement dans le secteur ferroviaire; à réduire les restrictions appliquées à la prestation de services professionnels et à simplifier les procédures liées au respect des contrats et les conditions nécessaires à l’obtention des permis de construire.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président