COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.6.2025
COM(2025) 221 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2025) 221 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

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:

Considérations générales

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, qui est entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui vise à promouvoir des finances publiques saines et durables, une croissance durable et inclusive et la résilience au moyen de réformes et d'investissements, ainsi qu'à prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et aux exigences du TFUE. Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre.. En outre, le règlement encourage les États membres à s'approprier la politique budgétaire et axe davantage celle-ci sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, de réforme et d'investissement sur un horizon de 4 ou 5 ans, selon la durée de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes[2], dans chacun de ces plans, doit être conforme aux exigences du règlement, et

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

[2] Aux termes 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

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, la période d'ajustement peut être prolongée, de trois ans au maximum.

(2) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3], qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après la «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres, créant une impulsion budgétaire financée par l'Union, pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité favorise la reprise économique et sociale par la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables tendant, en particulier, à promouvoir les transitions écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long 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.

(3) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil[4] (ci-après le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à affranchir progressivement l'Union de sa dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cet effort contribue à garantir la sécurité énergétique de l'Union en diversifiant son approvisionnement énergétique et en augmentant son utilisation des énergies renouvelables, ses capacités de stockage de l'énergie et son 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.

(4) Le 3 mai 2021, la Pologne a présenté son plan national pour la reprise et la résilience à la Commission, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. En vertu de l'article 19 de ce règlement, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience selon les 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[5],

---

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.

3 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).

4 Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

5 Décision d'exécution du Conseil du 17 juin 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Pologne (11805/2022).

laquelle a été modifiée le 8 décembre 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour tenir compte du chapitre REPowerEU[6]. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement, 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 de la même réforme ou du même investissement précédemment atteints.

(5) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Pologne[7]. Le plan, présenté conformément à l'article 11 et à l'article 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, couvre la période 2025-2028 et expose un ajustement budgétaire sur quatre ans.

(6) Le 26 novembre 2024, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2025 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Pologne n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2025, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

(7) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'UE sur les cinq prochaines années. La boussole met en évidence les trois impératifs de transformation pour une croissance économique durable: i) l'innovation; ii) la décarbonation et la compétitivité; et iii) la sécurité. Afin de combler le déficit d'innovation, l'UE entend favoriser l'innovation industrielle, soutenir la croissance des jeunes entreprises au moyen d'initiatives telles que la stratégie de l'UE en faveur des jeunes pousses et des entreprises en expansion, et promouvoir l'adoption de technologies avancées comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique. Poursuivant l'objectif d'un verdissement de l'économie, la Commission a présenté un plan d'action global pour une énergie abordable et un pacte pour une industrie propre, visant à garantir que la transition vers une énergie propre reste efficace par rapport à son coût et propice à la compétitivité, en particulier pour les secteurs à forte intensité énergétique, et est un moteur de croissance. Afin de réduire ses dépendances excessives et d'accroître sa sécurité, l'Union est déterminée à renforcer ses partenariats commerciaux mondiaux, à diversifier ses chaînes d'approvisionnement et à sécuriser son accès aux matières premières critiques et aux sources d'énergie propres. La mise en œuvre de ces priorités s'appuie sur des catalyseurs horizontaux, à savoir la simplification de la réglementation, l'approfondissement du marché unique, le financement de la compétitivité et une union de l'épargne et des investissements, la promotion des

[6] Décision d'exécution du Conseil du 7 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 (15835/2023).

[7] Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Pologne, JO C, C/2025/642, 10.2.2025.

compétences et d'emplois de qualité, et une meilleure coordination des politiques de l'UE. La boussole pour la compétitivité est alignée sur le Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de la Commission et à créer ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(8) En 2025, 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. Ces recommandations par pays conservent toute leur pertinence pour l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience supprim conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2021/241.

(9) Les recommandations par pays de 2025 pointent les grands défis auxquels les mesures prévues dans les plans pour la reprise et la résilience répondent insuffisamment, en tenant compte des défis pertinents déjà mis en évidence dans les recommandations par pays de 2019 à 2024.

(10) Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour la Pologne. Ce rapport évalue les progrès accomplis par la Pologne dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées et fait le point de la mise en œuvre, par la Pologne, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il mentionne les défis les plus pressants auxquels la Pologne est confrontée. Il a également évalué les progrès accomplis par la Pologne dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(11) Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux suivants pour les dépenses nettes de la Pologne: 6,3 % en 2025, 4,4 % en 2026, 4,0 % en 2027 et 3,5 % en 2028, ce qui correspond aux taux de croissance cumulés calculés par référence à l'année 2023 de 19,6 % en 2025, 24,9 % en 2026, 29,9 % en 2027 et 34,4 % en 2028. Pour la période 2025-2028, ces taux de croissance maximaux des dépenses nettes coïncident avec la trajectoire de correction prévue à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) nº1467/97, comme l'a recommandé le Conseil le 21 janvier 2025 en vue de mettre un terme à la situation de déficit excessif[8]. Le 30 avril 2025, la Pologne a présenté son rapport d'avancement annuel[9] sur l'action engagée en réponse à la recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 en vue de mettre un terme à la situation de déficit excessif, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les

[8] Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Pologne, C/2025/5037.

[9] Les rapports d'avancement annuels 2025 sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en

recommandations par pays du Semestre européen. Le rapport d'avancement annuel tient également compte des rapports semestriels présentés par la Pologne sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241.

(12) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions représentent un défi existentiel pour l'Union européenne. La Commission a recommandé d'activer de manière coordonnée la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE en vue d'une augmentation rapide et significative des dépenses de défense, et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen le 6 mars 2025. À la suite de la demande formulée par la Pologne le 30 avril 2025, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté, le [date], une recommandation autorisant la Pologne à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes et à les dépasser[10].

(13) D'après les données validées par Eurostat[11], le déficit public de la Pologne s'est creusé, passant de 5,3 % du PIB en 2023 à 6,6 % en 2024, tandis que la dette publique a augmenté, passant de 49,5 % du PIB à la fin de 2023 à 55,3 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à un taux de croissance des dépenses nettes de 12,7 % en 2024. Dans le rapport d'avancement annuel 2025, la Pologne estime également à 12,7 % la croissance nette des dépenses en 2024. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[12], incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, était expansionniste à concurrence de 1,8 % du PIB en 2024.

(14) D'après le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires de la Pologne prévoit une croissance du PIB réel de 3,7 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 4,5 % en 2025. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, le PIB réel devrait augmenter de 3,3 % en 2025 et de 3,0 % en 2026, tandis que l'inflation IPCH devrait s'établir à 3,6 % en 2025 et à 2,8 % en 2026.

(15) Le rapport d'avancement annuel annonce une baisse du déficit public à 6,3 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 57,8 % à la fin de 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance nette des dépenses de 5,8 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 6,4 % du PIB en 2025, La baisse du déficit en 2025 s'explique principalement par l'incidence des mesures discrétionnaires en matière de recettes, dont l'augmentation des droits d'accise et la non-indexation des tranches d'imposition sur le revenu des personnes physiques. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à une croissance nette des dépenses de 6,2 % en 2025. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire,

---

10 Recommandation du Conseil autorisant la Pologne à s'écarter de la trajectoire des dépenses nettes recommandées et à la dépasser (activation de la clause dérogatoire nationale) (JO C/2025/xxx, x.x.2025).

11 Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

12 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'UE. 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 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, devrait être expansionniste à concurrence de 0,3 % du PIB en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait pour sa part augmenter et atteindre 58,0 % d'ici à la fin 2025. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2025 reflète principalement le déficit public élevé prévu et les ajustements stocks-flux liés aux investissements dans la défense.

(16) D'après les prévisions de la Commission du printemps 2025, des dépenses publiques représentant 1,2 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2025, contre 0,3 % du PIB en 2024. Les dépenses financées par un soutien non remboursable au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettent des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'ont pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques de la Pologne.

(17) Les dépenses publiques de défense en Pologne se sont élevées à 1,6 % du PIB en 2021, à 1,6 % du PIB en 2022 et à 2,0 % du PIB en 2023[13]. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses en matière de défense devraient s'établir à 2,7 % du PIB en 2024 et à 2,8 % du PIB en 2025. Cela correspond à une augmentation de 1,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. La période d'activation de la clause dérogatoire nationale (2025-2028) permet à la Pologne de revoir les priorités en matière de dépenses publiques ou d'augmenter les recettes publiques, afin que la hausse durable des dépenses de défense ne compromettent pas la viabilité budgétaire à moyen terme.

(18) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses nettes de la Pologne devraient augmenter de 6,2 % en 2025, leur croissance cumulée s'élevant à 19,7 % sur 2024 et 2025. D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, la croissance des dépenses nettes de la Pologne en 2025 devrait être inférieure au taux de croissance maximal recommandé établi par la trajectoire de correction. Si l'on considère conjointement les années 2024 et 2025, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes devrait être supérieur au taux de croissance maximal recommandé, qui correspond à un écart[14] inférieur à 0,1 % du PIB. L'écart anticipé est dans les limites de la flexibilité prévue au titre de la clause dérogatoire nationale sur la base des projections actuelles pour les dépenses de défense. Par conséquent, la procédure concernant les déficits excessifs à l'égard de la Pologne est suspendue.

(19) Le rapport d'avancement annuel 2025 ne contient pas de projections budgétaires au-delà de 2025. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent quant à elles sur un déficit public de 6,1 % du PIB en 2026. La baisse du déficit en 2026 s'explique principalement par l'incidence des mesures discrétionnaires en matière de recettes, dont l'augmentation des droits d'accise et la non-indexation des tranches d'imposition sur le revenu des personnes physiques. Ces évolutions correspondent à une croissance nette des dépenses de 5,4 % en 2026. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, devrait être globalement neutre en 2026. Selon la Commission, le ratio

[13] Eurostat, dépenses publiques ventilées selon la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

[14] À partir de 2026, ces chiffres figureront dans le compte de contrôle prévu à l'article 22 du règlement (UE) 2024/1263.

de la dette publique au PIB devrait pour sa part augmenter et atteindre 65,3 % d'ici à la fin 2026. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2026 s'explique principalement par le déficit public élevé prévu et par les ajustements stocks-flux liés aux investissements dans le domaine de la défense et les transferts ponctuels liés aux investissements financés par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2026.

Principaux défis

(20) Les prestations sociales en Pologne sont 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. La transparence pourrait être améliorée, dans les documents budgétaires, en ce qui concerne les investissements en cours et les investissements prévus. Il manque actuellement une vue d'ensemble intégrée et complète des investissements en cours et de leurs sources de financement, y compris en ce qui concerne les fonds extrabudgétaires et les 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'UE 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 ou la hiérarchisation des projets au niveau de l'administration centrale.

(21) La Pologne est l'un des pays de l'UE dont la population vieillit le plus rapidement et, à long terme, les tendances démographiques auront une incidence sur son système de retraite. L'âge légal de départ à la retraite permet aux femmes de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans, ce qui a une incidence sur le nombre de femmes qui travaillent ou cherchent un emploi par rapport aux hommes, dont l'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans. Pour relever l'âge effectif de départ à la retraite, la Pologne a mis en œuvre, dans son plan pour la reprise et la résilience, une mesure ciblée visant à promouvoir le travail au-delà de l'âge légal de départ à la retraite, mais des efforts supplémentaires seraient nécessaires pour assurer des retraites suffisantes à l'avenir et préserver la viabilité du système de retraite. Différents groupes bénéficient en Pologne de prestations de retraite spéciales qui ne sont pas toujours liées aux risques professionnels, ce qui justifie un réexamen approfondi afin d'assurer l'équité du système.

(22) 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. Ceux-ci doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel que la Pologne parachève la mise en œuvre effective de son plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour renforcer sa compétitivité à long terme par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Pour honorer les engagements du plan pour la reprise et la résilience au plus tard en août 2026, il est essentiel que la Pologne accélère la mise en œuvre des

réformes et des investissements en relevant les défis pertinents. Il convient notamment d'assurer une coordination étroite entre les organismes publics, y compris les administrations régionales et locales, qui sont responsables de la mise en œuvre des mesures au titre du plan pour la reprise et la résilience. Il demeure essentiel d'associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient largement le plan pour la reprise et la résilience, de manière à en garantir la bonne mise en œuvre.

(23) La mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, comprenant des soutiens du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ), du Fonds social européen plus (FSE +) et du Fonds de cohésion (FC), s'est accélérée en Pologne. Il importe de poursuivre les efforts tendant à garantir la mise en œuvre rapide de ces programmes, tout en maximisant leur impact sur le terrain. Dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, la Pologne prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance. La Pologne reste par ailleurs confrontée à des difficultés, liées notamment à la nécessité de stimuler la compétitivité des régions orientales limitrophes de la Russie et de la Biélorussie, d'accélérer la transition énergétique dans les régions du sud-ouest tributaires du charbon et des industries lourdes, ainsi que dans le centre industrialisé du pays, de remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences et de satisfaire la forte demande de logements. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, la Pologne est tenue, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, de réexaminer chaque programme en tenant compte, entre autres, des défis mis en évidence dans les recommandations par pays de 2024. La proposition de la Commission adoptée le 1er avril 2025[15] prévoit de prolonger au-delà du 31 mars 2025 le délai de présentation d'une évaluation – par programme – des résultats de l'examen à mi-parcours. Elle prévoit également d'offrir une certaine souplesse pour accélérer la mise en œuvre des programmes et d'encourager les États membres à allouer des ressources au titre de la politique de cohésion à cinq priorités stratégiques de l'Union, à savoir la compétitivité dans les technologies stratégiques, la défense, le logement, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique.

(24) La plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) offre l'opportunité d'investir dans une priorité stratégique essentielle de l'UE en renforçant la compétitivité de l'UE. STEP fait appel à 11 fonds existants de l'UE. Les États membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui soutient les investissements dans des domaines prioritaires. La Pologne pourrait se servir de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(25) Au-delà des défis économiques et sociaux que visent à relever le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, la Pologne est confrontée à plusieurs défis supplémentaires liés à la simplification, à la recherche et à l'innovation, à l'énergie, à la gestion de l'eau, aux compétences et à l'éducation, ainsi qu'à l'inclusion des groupes défavorisés sur le marché du travail.

---

15 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les règlements (UE) 2021/1058 et (UE) 2021/1056 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours, COM(2025) 123 final.

(26) Comme le prévoit la boussole pour la compétitivité, toutes les institutions européennes, nationales et locales doivent déployer des efforts importants pour élaborer des règles plus simples et accélérer les procédures administratives. La Commission s'est fixé des objectifs ambitieux visant à réduire la charge administrative d'au moins 25 % et d'au moins 35 % pour les PME. Pour atteindre ces objectifs, elle a créé de nouveaux outils. Elle entend notamment soumettre le corpus législatif de l'UE à un test de résistance et renforcer le dialogue entre les parties prenantes. Afin d'être à la hauteur de cette ambition, la Pologne doit par ailleurs prendre des mesures. 66 % des entreprises considèrent la complexité des procédures administratives comme un problème pour leur entreprise lorsqu'elles exercent leurs activités en Pologne[16]. Même si son cadre réglementaire est généralement favorable à la concurrence, la Pologne reste confrontée à certaines difficultés pour remédier à la complexité législative et assurer l'efficacité du cadre institutionnel. Ces difficultés sont liées à la volatilité croissante du droit et à la réduction du temps dont disposent les entreprises pour se préparer aux changements législatifs. De ce fait, la charge administrative qui pèse sur les entreprises est élevée, par exemple en ce qui concerne la législation fiscale, et les coûts que doivent supporter les entreprises, en particulier les PME, pour se conformer aux régimes en matière de travail et de fiscalité sont relativement élevés. D'après l'enquête de la BEI sur l'investissement, 25 % des entreprises polonaises affectent plus de 10 % de leur personnel à des tâches liées aux exigences réglementaires. Malgré une récente augmentation, le taux de création de nouvelles entreprises reste faible, en particulier pour les entreprises employant des salariés. Le système de passation des marchés publics continue de pâtir du faible nombre d'entreprises qui soumettent des offres, ainsi que de la longueur et de la complexité des procédures. Le renforcement de la numérisation des procédures de passation des marchés publics et le développement de l'offre de formation pour les PME peuvent aider à relever ces défis.

(27) La croissance économique et la compétitivité futures de la Pologne dépendent de plus en plus de sa capacité à exploiter les possibilités qu'offrent la science et l'innovation. Malgré l'augmentation constante des dépenses de R&D des entreprises, les résultats de la Pologne sur le plan de l'innovation restent limités, ses performances en matière de R&D n'atteignant que 65,9 % de la moyenne de l'UE en 2024, soit une amélioration de 3,3 points de pourcentage par rapport à 2023. La coopération entre les milieux scientifiques et les entreprises est limitée, ce qui réduit la capacité de la Pologne à commercialiser les résultats de sa recherche. Ce problème est encore aggravé par une base de recherche sous-développée et par des programmes de promotion de la recherche appliquée et des partenariats entre les universités et le secteur privé insuffisamment ciblés. Il sera essentiel de renforcer les liens entre la science et les entreprises et d'augmenter l'attractivité des carrières dans la recherche. Réviser et améliorer les instruments de soutien actuels et créer des incitations à une collaboration des chercheurs avec l'industrie sont deux mesures clés pour mettre place un écosystème scientifique et d'innovation hautement performant. La poursuite des progrès dépend aussi d'une augmentation soutenue des dépenses publiques de R&D et de réformes visant à améliorer la compétitivité et l'internationalisation des établissements scientifiques.

(28) Les coûts énergétiques élevés pèsent sur la compétitivité des entreprises en Pologne. Le pays devrait promouvoir des signaux de prix sur le marché de l'électricité qui

[16] Attitude des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE, rapport Eurobaromètre Flash (avril 2024) EIB Investment Survey 2024 Country Overview: Poland.

soutiennent les investissements dans la production d'électricité propre et contribuent à rendre abordables les prix de l'énergie. Cela peut se faire par exemple en encourageant une tarification dynamique et en ajustant les taxes et prélèvements sur l'électricité, tant pour les ménages que pour l'industrie, en déplaçant la charge fiscale de l'électricité vers les combustibles fossiles. Une plus grande flexibilité du réseau et un renforcement des interconnexions transfrontalières pourraient également contribuer à réduire les prix de l'électricité. 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 accorde d'importantes subventions aux combustibles fossiles, qu'elle ne prévoit pas de supprimer progressivement avant 2030. En particulier, les subventions aux combustibles fossiles, qui ne permettent ni de s'attaquer à la précarité énergétique de manière ciblée ni de répondre aux préoccupations légitimes en matière de sécurité énergétique, entravent l'électrification et ne revêtent pas une importance cruciale pour la compétitivité industrielle, pourraient être considérées comme une priorité dans le processus de suppression progressive. En Pologne, les subventions aux combustibles fossiles, telles que celles dont bénéficie l'industrie houillère et les exonérations fiscales pour le charbon et le fioul, sont économiquement inefficaces et prolongent la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, en particulier le charbon. La Pologne a déployé 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. Ces politiques doivent encore être renforcées et mises en adéquation avec les objectifs climatiques de l'UE 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.

(29) La Pologne est confrontée à des difficultés liées à l'adaptation au changement climatique, notamment 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. Le pays pourrait assurer une meilleure cohérence des politiques 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,

(30) Les pénuries persistantes de compétences, notamment celles liées à la transition écologique et numérique, pèsent sur la compétitivité du pays et entravent l'activité d'investissement. La Pologne souffre en particulier d'un taux d'inscription qui reste faible dans les programmes d'études STIM (sciences, technologie, ingénierie et mathématiques) et elle accuse un retard en ce qui concerne la proportion de diplômés dans ces disciplines, ce qui limite la capacité d'innovation du pays. Pour remédier à ce problème, il est essentiel d'améliorer la manière dont les disciplines STIM sont enseignées dans les écoles, d'améliorer l'orientation professionnelle des étudiants et d'encourager les catégories sous-représentées, en particulier les femmes, à poursuivre des études dans les disciplines STIM. Il convient d'intensifier les politiques appropriées pour développer les compétences vertes par l'éducation et la formation. Le faible taux de participation à l'éducation et à la formation des adultes aggrave également les pénuries de personnel qualifié. D'après la dernière enquête sur l'éducation des adultes publiée en 2024, le taux de participation des adultes à

l'éducation et à la formation était de 20,3 %, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UE (39,5 %) et à l'objectif de 51,7 % fixé pour 2030. Un soutien accru de la part des employeurs est également nécessaire pour accroître cette participation. Il est essentiel de remédier au recul des niveaux de compétences de base pour offrir aux personnes des possibilités d'apprentissage, de perfectionnement professionnel et d'emploi pour la suite de leur existence. Le système polonais d'enseignement et de formation professionnels manque d'efficacité, ce qui nuit considérablement à l'offre de compétences recherchées, réduit l'employabilité des diplômés et les expose davantage au risque de chômage et d'exclusion sociale.

(31) L'intégration des catégories défavorisées sur le marché du travail, notamment les femmes, les personnes handicapées ou les personnes ayant un faible niveau d'instruction, reste un sujet de préoccupation. Si l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi (chez les 20-64 ans) a diminué, passant de 14,8 pp en 2020 à 11,6 pp en 2024, il reste supérieur à la moyenne de l'UE, qui est de 10 pp. L'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes s'élevait à 33,9 pp en 2023, nettement au-dessus de la moyenne de l'UE (21,5 pp). Cette situation donne à penser qu'il est possible d'accroître l'efficacité des politiques d'activation, notamment: i) en ciblant mieux les mesures visant à intégrer les catégories défavorisées sur le marché du travail; ii) en améliorant l'efficacité des services publics de l'emploi; et iii) en continuant à améliorer la qualité des soins formels de longue durée à domicile et de proximité et l'accès à ceux-ci, ainsi que l'éducation et l'accueil de la petite enfance. Bien que ces domaines fassent l'objet de réformes et d'investissements prévus par le plan polonais pour la reprise et la résilience, des efforts supplémentaires seront nécessaires à l'avenir. Parallèlement aux politiques de perfectionnement et de reconversion professionnels, le fait d'augmenter la participation des catégories présentant les taux d'emploi les plus faibles, notamment les personnes handicapées, pourrait avoir un effet positif sur la compétitivité à long terme de la Pologne. L'écart observé en matière d'éducation entre les personnes handicapées et les autres personnes est également préoccupant. Le taux de réussite des personnes handicapées dans l'enseignement supérieur était de 32 % en 2021/2022, et l'écart moyen de la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur entre personnes handicapées et personnes sans handicap s'élevait à 18,4 pp à la même période (contre 11,3 pp pour l'ensemble de l'UE). En outre, le pourcentage de 40 % de jeunes handicapés ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation (NEET) est l'un des plus élevés de l'UE. Pour améliorer le caractère inclusif du système d'éducation et de formation, il est nécessaire d'adopter une approche stratégique globale, comprenant l'amélioration des compétences des enseignants et du soutien apporté à ceux-ci,

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2025 et 2026:

1. à accroître ses dépenses et sa préparation globales en matière de défense, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025; à respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025, en vue de mettre un terme à la situation de déficit excessif tout en utilisant la marge permise par la clause dérogatoire nationale pour l'augmentation des dépenses de défense; à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, notamment par un meilleur ciblage des prestations sociales, à améliorer le processus budgétaire, à assurer une plus grande transparence dans la planification des investissements et à recourir plus largement à des procédures standard pour l'évaluation et la sélection des projets; à accélérer des projets d'investissement public parvenus à maturité et à

promouvoir les investissements privés afin de poursuivre la reprise économique; 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. étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à accélérer d'urgence la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTC, FSE+, FC) en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités ouvertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, y compris la marge offerte par InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité;

3. à simplifier la réglementation, à améliorer les outils réglementaires et à assurer la stabilité et la clarté du cadre juridique pour le secteur des entreprises; à introduire des mesures visant à réduire la charge administrative pesant sur les entreprises; à encourager la concurrence dans les procédures de passation des marchés publics, en les rendant plus efficaces et moins lourdes, en particulier pour les PME; à renforcer les liens entre la communauté scientifique et les entreprises en améliorant les structures de soutien, en mettant en œuvre des régimes de financement ciblés et en créant des incitations pour que les chercheurs collaborent avec le secteur privé; à améliorer et moderniser le système public de recherche en rendant les carrières scientifiques plus attractives, en augmentant les investissements publics dans la R&I et en soutenant les instituts de recherche; à axer la politique économique en matière d'investissement sur l'innovation;

4. à promouvoir des signaux de prix de l'électricité équilibrés qui soutiennent les investissements dans la production d'électricité propre en ajustant les taxes et prélèvements sur l'électricité fournie aux ménages et à l'industrie par rapport à ceux appliqués aux combustibles fossiles; à renforcer la capacité et la flexibilité du réseau, à accroître les échanges transfrontaliers d'électricité et à limiter les restrictions aux cas justifiés en vertu des règles du marché de l'énergie de l'UE, en particulier dans les situations impliquant des contraintes dans l'allocation des capacités nationales; à réduire la dépendance aux combustibles fossiles en accélérant l'abandon progressif du charbon dans le secteur du chauffage par le passage à des filières décarbonées qui intègrent les énergies renouvelables, à améliorer l'efficacité énergétique et à supprimer progressivement les subventions en faveur des combustibles fossiles, en particulier celles liées à l'extraction du charbon; à améliorer la gouvernance en matière d'adaptation au changement climatique, en particulier les politiques axées sur la gestion, la protection et l'utilisation durable des ressources en eau, en intégrant les évaluations actuelles des incidences du changement climatique pour assurer la durabilité à long terme des secteurs et activités tributaires des services écosystémiques liés à l'eau;

5. à favoriser une éducation de qualité et inclusive et des compétences pertinentes pour le marché du travail, y compris les compétences vertes et numériques, à accroître la participation aux programmes d'études STIM dans l'enseignement supérieur, à améliorer la qualité de la formation des enseignants et à renforcer encore l'efficacité de l'enseignement et de la formation professionnels; à faciliter et à accroître la participation des adultes à l'éducation et à la formation, y compris à l'apprentissage non formel et dans des domaines clés pour la compétitivité de la Pologne; à prendre des mesures pour accroître la participation des catégories défavorisées au marché du

travail, notamment grâce à des transitions efficaces entre le monde de l'éducation et celui du travail.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président/La présidente