COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2015

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 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) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

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 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission 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 sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Sur la base des propositions de la Commission, 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

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

membres, qui forment ensemble les «lignes directrices 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 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Bulgarie pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Bulgarie pour 2014.

(4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[5], qui marque le lancement du semestre européen 2015 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6], dans lequel la Bulgarie a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stimulation de l'investissement, l'accélération des réformes structurelles et l'assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

(6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour la Bulgarie[7]. Elle y évaluait les progrès accomplis par la Bulgarie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Le rapport contient également les résultats du bilan approfondi, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Bulgarie connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, les turbulences qui ont secoué le secteur financier en 2014 ont suscité des inquiétudes concernant les pratiques bancaires des établissements bulgares, qui peuvent avoir de lourdes conséquences sur le secteur financier et la stabilité macroéconomique globale. En outre, la position extérieure toujours négative en dépit d'une amélioration, le surendettement des entreprises et le faible ajustement du marché du travail constituent toujours des risques macroéconomiques et doivent être suivis de près.

(7) Le 30 avril 2015, la Bulgarie a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de convergence pour 2015. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) La Bulgarie fait actuellement l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2015, le gouvernement prévoit de maintenir le déficit nominal à 2,8 % du PIB en 2015 et annonce ensuite son intention de le réduire graduellement afin qu'il s'établisse à 1,3 % du PIB en 2018. Il y prévoit également d'atteindre l'objectif à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 1% du PIB, en 2018. Le ratio d'endettement devrait augmenter au cours de la période concernée par le programme pour se fixer à presque 31 % du PIB en 2018. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Toutefois, les mesures contribuant à la réalisation des objectifs prévus en matière de déficit à partir de 2016 ne sont pas encore suffisamment précises. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, la croissance des dépenses nettes devrait respecter le critère en 2015. Un risque d'écart par rapport à cette exigence n'est toutefois pas à exclure au cours de la période 2014-2015, en raison de la détérioration du solde structurel (1,7 % du PIB en 2014). En 2016, un risque

5 COM(2014) 902
6 COM(2014) 904
7 SWD(2015) 22

d'écart significatif existe, la croissance des dépenses nettes dépassant la valeur du critère de 0,9 % du PIB. Il y a donc lieu de prendre des mesures supplémentaires pour ces deux années. Sur la base de son évaluation du programme de convergence et compte tenu des prévisions du printemps 2015 de la Commission, le Conseil est d'avis que la Bulgarie risque de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

(9) Le respect des obligations fiscales reste un défi majeur pour la Bulgarie. Il y a lieu de mettre en œuvre en faveur de ce pays une stratégie globale fondée sur une analyse des risques approfondie, de procéder à une analyse systématique de l'impact des mesures déjà prises et de coordonner étroitement les actions des organismes de recouvrement fiscal.

(10) Le système des soins de santé bulgare se heurte à plusieurs problèmes de taille, notamment une situation sanitaire préoccupante, un financement insuffisant et de graves inefficacités dans l'utilisation des ressources. L'espérance de vie se situe bien en deçà de la moyenne de l'UE et l'espérance de vie à la naissance est l'une des plus faibles de l'Union. Le système reste fondé sur un secteur hospitalier surdimensionné. Même s'il a légèrement pris de l'ampleur en valeur nominale ces dernières années, le financement destiné aux soins de santé primaire et aux traitements ambulatoires reste assez limité. Contractuellement, le Fonds des soins de santé est tenu de respecter des tarifs prédéterminés pour le remboursement des traitements aux hôpitaux, ce qui incite ces derniers à fournir des soins médicaux mal ciblés. Une stratégie nationale de la santé a été adoptée en 2014 mais un plan de mise en œuvre clair fait défaut.

(11) La crise du secteur bancaire au cours de l'été 2014 a mis en lumière des faiblesses institutionnelles et des failles dans les pratiques de surveillance. La non-détection par l'organe de surveillance de problèmes notables dans la quatrième plus grande banque du pays, la Corporate Commercial Bank (KTB), souligne les lacunes dans les pratiques de surveillance du secteur financier et dans le contrôle du risque de concentration. La crédibilité de la surveillance bancaire en a été affaiblie, ce qui a soulevé des doutes concernant la santé d'autres pans du secteur financier. La crise de liquidité durant l'été 2014 a révélé une insuffisance de fonds propres et a conduit à la révocation de la licence bancaire de la KTB. Les dépôts garantis, représentant environ 5 % du PIB, n'ont été remboursés qu'après un important retard.

(12) Les politiques actives du marché du travail ne sont pas assez élaborées, qu'il s'agisse de leur portée ou de leur cible. La fragmentation des agences est un problème majeur en ce qui concerne les prestations et les services destinés aux chômeurs et aux personnes inactives. La coordination entre services de l'emploi et direction principale de l'aide sociale n'est pas axée sur la mise en œuvre efficace et intégrée de mesures d'aide aux plus vulnérables. En Bulgarie, une forte proportion de jeunes sans emploi qui ne suivent ni études ni formation n'ont aucun contact avec les services de l'emploi et se trouvent donc hors de portée des mesures classiques d'activation en matière d'emploi. Le chômage en Bulgarie est principalement de longue durée, ce qui montre qu'il est plus structurel que conjoncturel. Bien qu'il soit le plus faible de l'Union en termes nominaux, le salaire minimum bulgare a augmenté de manière substantielle depuis 2011, et le gouvernement prévoit d'importantes augmentations supplémentaires dans les années à venir. Ces changements radicaux décidés par le gouvernement dans la politique de fixation des salaires pourraient entraîner des distorsions sur le marché du travail. En outre, en l'absence de lignes directrices claires pour la fixation du salaire minimum, le système engendre une incertitude quant à la question de savoir si un juste équilibre sera trouvé entre, d'une part, le

soutien à l'emploi et la compétitivité et, d'autre part, la protection des revenus du travail. La pauvreté et l'exclusion sociale demeurent un problème, le taux de privation matérielle du pays étant l'un des plus élevés de l'Union. Le niveau de pauvreté et d'exclusion sociale de la population rom est particulièrement élevé. La majorité des jeunes Roms ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation. Le taux d'inscription des enfants roms à l'école maternelle est très bas, et près d'un quart des enfants âgés de 7 à 15 ans ne sont pas scolarisés.

(13) La qualité médiocre des systèmes d'éducation et de formation et leur adéquation limitée aux besoins du marché du travail ne permettent pas de disposer d'une main-d'œuvre aux qualifications adaptées à l'économie. Le taux de participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie est l'un des plus faibles de l'Union. Reportée depuis des années, la réforme de la loi sur l'enseignement scolaire n'a toujours pas été adoptée en Bulgarie, et la mise en œuvre de la stratégie de prévention du décrochage scolaire en est encore à un stade précoce. La stratégie nationale en matière d'éducation et de formation professionnelle a été modifiée et une nouvelle stratégie relative à l'enseignement supérieur a été adoptée en 2014. La mise en œuvre de ces stratégies devrait contribuer à améliorer le système éducatif, à favoriser son adaptation à l'économie et à promouvoir l'innovation et la création d'emplois.

(14) Au printemps 2015, le gouvernement a présenté une proposition de réforme du système des retraites. L'adéquation et la viabilité du régime de retraite reposent sur des réformes qui encouragent et favorisent l'allongement de la vie professionnelle et la diminution des interruptions de carrière. En 2013, il s'est avéré que 1,2 million de retraités percevaient des pensions inférieures au seuil national de pauvreté. Les principaux facteurs expliquant la faiblesse des retraites sont la retraite anticipée et la courte durée de cotisation. Le vieillissement rapide de la société bulgare risque d'aggraver la situation à l'avenir. Il convient donc que la Bulgarie limite davantage la croissance des dépenses liées au vieillissement de la population aux fins de la viabilité à long terme des finances publiques, notamment par la mise en œuvre de réformes énergiques des retraites.

(15) La création d'un environnement économique favorable aux investisseurs nécessite notamment un système judiciaire indépendant, efficace et de grande qualité ainsi que des mécanismes efficaces de lutte contre la corruption. Dans ce domaine, les principaux problèmes sont notamment le manque de coordination générale, les carences institutionnelles et des résultats peu satisfaisants en ce qui concerne l'obtention de condamnations définitives devant les tribunaux. Ces grands domaines d'action feront l'objet du mécanisme de coopération et de vérification.

(16) En Bulgarie, le cadre sur l'insolvabilité s'est révélé inefficace, augmentant l'incertitude parmi les acteurs du marché et réduisant l'attractivité globale du pays aux yeux des investisseurs. La durée du surendettement est plus longue que dans des pays comparables et le taux de recouvrement des créances est faible. La nécessité d'établir un cadre efficace pour lutter contre l'insolvabilité doit être perçue dans le contexte de l'endettement élevé des sociétés non financières en Bulgarie et du rôle d'un tel cadre pour faciliter le désendettement.

(17) En 2014, des stratégies ont été adoptées en vue de réformer l'administration publique et de mettre en place l'administration en ligne. Aux fins de leur mise en œuvre, une ligne de conduite et une coordination politiques claires seront nécessaires. Malgré les efforts déployés, la qualité des services publics reste faible. Le développement

insuffisant de l'administration en ligne bride les efforts visant à augmenter la transparence et à réduire la charge administrative. Les procédures de passation des marchés publics, entravées par un cadre légal sujet à de fréquentes modifications et par l'insuffisance des capacités administratives, constituent un problème particulier. La vérification *ex ante* des procédures d'appel d'offres se fait souvent de manière formaliste. Dans le même temps, les procédures de passation de marchés sont soumises à des contrôles *ex post* redondants, dont les conclusions sont parfois divergentes. Le manque de transparence dans les procédures d'appel d'offres est également dû au fait que les plateformes de marchés publics électroniques. Les irrégularités dans les procédures de passation de marchés publics ont entraîné des retards importants dans la mise en œuvre des programmes de l'UE par le passé, ont une incidence négative sur l'environnement économique et retardent l'amélioration indispensable des infrastructures. Une stratégie pluriannuelle adoptée en juillet 2014 afin de remédier aux principales faiblesses du système de passation des marchés publics fixe un calendrier précis pour que des mesures concrètes soient prises en 2015 et 2016. Elle doit à présent être mise en œuvre.

(18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Bulgarie, qu'elle a publiée dans son rapport 2015 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Bulgarie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Bulgarie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Bulgarie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[8].

(20) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et son programme de convergence. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1 à 3 et au point 5 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, au cours de la période 2015-2016:

1. à éviter une détérioration structurelle des finances publiques en 2015 et à opérer un ajustement de 0,5 % du PIB en 2016; à prendre des mesures décisives pour améliorer le recouvrement fiscal et réduire l'économie souterraine, en se fondant sur une analyse globale des risques et sur l'évaluation des mesures antérieures; à améliorer le rapport coût/efficacité du système de soins de santé, notamment en réexaminant la tarification des services de soins de santé et en renforçant les traitements ambulatoires et les soins préventifs;

2. à effectuer, d'ici à décembre 2015, un examen indépendant de la qualité des actifs à l'échelle du système et un test de résistance ascendant du secteur bancaire, en étroite

[8] Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

collaboration avec les organes européens; à réaliser un examen complet des portefeuilles dans les secteurs des fonds de pension et des assurances; à réexaminer et renforcer la surveillance des secteurs financiers, bancaires ou non, notamment en consolidant les cadres de résolution des défaillances bancaires et de garantie des dépôts; à améliorer la gouvernance d'entreprise des intermédiaires financiers, notamment en s'attaquant au risque de concentration et à l'exposition des parties liées;

3. à développer une approche intégrée pour les groupes en marge du marché du travail, notamment les travailleurs âgés et les jeunes sans emploi ne suivant ni études ni formation; en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, à mettre en place un mécanisme transparent de fixation du salaire minimum et des cotisations minimales de sécurité sociale en tenant compte des conséquences de ceux-ci pour les travailleurs pauvres, la création d'emploi et la compétitivité.

4. à adopter la réforme de la loi sur l'enseignement scolaire et à améliorer la scolarisation des enfants issus de milieux défavorisés, en particulier les Roms, en facilitant l'accès à un enseignement maternel de qualité;

5. à préparer, en vue de créer un climat plus propice aux investissements, une réforme approfondie du cadre relatif à l'insolvabilité en s'inspirant des bonnes pratiques et expériences internationales, notamment pour améliorer les mécanismes de pré-insolvabilité et la restructuration extrajudiciaire.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président