COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.5.2017
COM(2017) 510 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2017

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2017

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) n° 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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[5], qui marque le lancement du semestre européen 2017 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6], dans lequel la Croatie est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2017) 510 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 et P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.

(2) Le rapport 2017 pour la Croatie[7] a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par la Croatie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Il comprenait également un bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017[8]. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Croatie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, le ratio de la dette publique a entamé, en 2016, une trajectoire descendante, mais la dette publique est exposée au risque de change et des risques élevés continuent de peser sur la viabilité budgétaire à moyen terme. L'endettement du secteur privé a diminué, mais reste élevé, particulièrement dans le secteur des entreprises, et est très exposé au risque de change. Le secteur financier devrait pouvoir soutenir la reprise, mais reste exposé au risque de crédit lié au taux de change, et le ratio de prêts non productifs reste élevé. Le taux de chômage baisse rapidement grâce à la création modeste d'emplois, mais aussi à la contraction de la main-d'œuvre. Enfin, la lourdeur de l'environnement des entreprises fait baisser les investissements productifs et la croissance de la productivité.

(3) Le 27 avril 2017, la Croatie a présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de convergence pour 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans les programmes des États membres relatifs aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit la législation relative aux Fonds ESI[9], lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations par pays pertinentes, la Commission peut demander à un État membre de revoir et de modifier ses programmes concernés relevant des Fonds ESI. La Commission a fourni des lignes directrices supplémentaires relatives à l'application de ces règles[10].

(5) À la suite de l'abrogation de la procédure concernant les déficits excessifs, la Croatie fait l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions en matière de dette. Dans son programme de convergence pour 2017, le gouvernement prévoit une amélioration progressive du solde des administrations publiques, passant de -0,8 % du PIB en 2016 à 0,5 % du PIB en 2020. L'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à -1,75 % du PIB en termes structurels, a été atteint avec une marge excédentaire importante en 2016 et le solde structurel (recalculé[11]) devrait, selon les prévisions, correspondre à l'objectif budgétaire à moyen terme en

---

7 SWD(2017) 76 final.

8 COM(2017) 90 final.

9 Article 23 du règlement (UE) nº 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

10 COM(2014) 494 final.

11 Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

2017 et en 2018, mais sans marge. Par la suite, il devrait à nouveau s'améliorer légèrement. Selon le programme de convergence, le ratio de la dette publique au PIB devrait continuer à décroître pour retomber à 72,1 % d'ici à 2020, après avoir culminé à 86,7 % du PIB en 2015. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires est optimiste, en particulier compte tenu de l'impact négatif des difficultés financières rencontrées par la plus grande société privée de Croatie, Agrokor, qui ne sont pas prises en compte par les projections du programme. La crise qui touche Agrokor présente également des risques directs pour les projections budgétaires. En outre, les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2017 n'ont pas encore été entièrement précisées.

(6) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à la Croatie d'opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017. Les chiffres réels, qui font apparaître une amélioration notable du solde nominal pour 2016, indiquent que la Croatie a déjà atteint son objectif budgétaire à moyen terme en 2016. Selon les prévisions du printemps 2017 de la Commission, le solde structurel devrait rester supérieur à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017, et ce malgré qu'il ait diminué, passant de -0,3 % du PIB en 2016 à -1,7 % du PIB en 2017. Pour 2018, il est recommandé à la Croatie de se maintenir au niveau de l'objectif budgétaire à moyen terme. Les prévisions du printemps 2017 de la Commission tablent sur une poursuite de la baisse du solde structurel, qui devrait s'établir à -2,1 % du PIB, ce qui augure un risque d'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme. La Croatie devrait, selon les prévisions, se conformer aux dispositions en matière de dette en 2017 et en 2018. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que la Croatie doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires en 2018 afin de garantir le respect des dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

(7) Le cadre de gouvernance budgétaire de la Croatie présente des lacunes. La nouvelle loi sur la responsabilité budgétaire, censée renforcer le cadre budgétaire ainsi que l'indépendance et le mandat de la commission de la politique budgétaire, n'a pas encore été adoptée. La modification de la loi de finance, qui vise notamment à résoudre le problème des révisions fréquentes des plans budgétaires, tant au niveau central qu'à l'échelon local, a été retardée. Les projections sous-tendant les plans budgétaires restent peu fiables.

(8) Les recettes que la Croatie tire des taxes récurrentes sur les biens immobiliers sont relativement faibles. Les recettes sont perçues par les collectivités locales au moyen de taxes liées à la propriété, mais avec des différences notables en ce qui concerne leur calcul et leur couverture. En outre, la taxation des transferts de propriété est des plus inefficaces. En réponse à plusieurs recommandations qui lui ont été adressées, la Croatie remplacera, à partir de 2018, dans le cadre de la réforme fiscale lancée à la fin 2016, certaines redevances et taxes locales par une taxe foncière récurrente calculée sur la base de cinq paramètres permettant d'estimer la valeur du bien. Cet impôt est considéré comme une première étape vers une véritable taxe foncière récurrente fondée sur la valeur, prévue pour 2020.

(9) Les besoins de financement de la dette souveraine de la Croatie et l'exposition de cette dette au risque de change mettent en évidence l'importance de sources de financement fiables et d'une gestion des risques prudente. En réponse à une recommandation, la Croatie a adopté une stratégie de gestion de la dette de l'administration centrale couvrant la période 2017-2019 au début de 2017, soit trois ans après l'expiration de la stratégie précédente. La structure institutionnelle

encadrant la gestion de la dette publique, et notamment la communication avec les marchés, la gestion des risques et la mise à jour de la stratégie à intervalles réguliers, est déficiente. En outre, les opérations extrabudgétaires susceptibles d'avoir une incidence sur la dette ne sont pas suffisamment prises en compte.

(10) Le marché du travail a continué de se redresser récemment, mais le chômage reste élevé, les demandeurs d'emploi de longue durée en constituant une forte proportion. Associée à la faiblesse et au déclin de l'activité, cette tendance signifie qu'il existe un grand potentiel de main-d'œuvre inexploité. Le déclin de l'activité en 2016 a été particulièrement marqué chez les travailleurs de la tranche d'âge de forte activité peu qualifiés et a été provoqué par la diminution de la population en âge de travailler en raison du vieillissement et de l'émigration, deux phénomènes en augmentation.

(11) Le taux d'inactivité est relativement élevé parmi les nombreuses personnes pouvant bénéficier d'une retraite anticipée. La courte durée de cotisation entraîne un niveau de pensions actuelles et futures peu approprié et engendre des risques de pauvreté pour les personnes âgées. Il existe de multiples passerelles vers de départ anticipé à la retraite, possible cinq ans pleins avant l'âge légal de la retraite. Les incitations financières à travailler jusqu'à cet âge sont faibles. Les mesures annoncées pour encourager l'allongement des carrières professionnelles n'ont pas été mises en œuvre. Les responsabilités familiales contribuent à la faiblesse de la participation au marché du travail, en particulier chez les femmes plus âgées de la tranche d'âge de forte activité. Il y a pénurie de structures d'accueil d'enfants formelles et il existe de grandes disparités régionales. Le congé de paternité n'est pas rémunéré et les contrats de travail ne laissent que peu de possibilités de concilier le travail et les charges de famille. À ce jour, l'âge légal de la retraite est de 61 ans et 9 mois pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. Le processus de convergence et de relèvement de l'âge légal de la retraite, pour le porter à 67 ans en 2038 pour les deux sexes, est lent. Les mesures visant à accélérer ce processus sont en cours d'examen, mais n'ont pas encore été adoptées. Le système de retraite donne droit à des conditions plus favorables à des catégories spécifiques de travailleurs dans des métiers considérés comme pénibles et dangereux et dans des secteurs spécifiques. Les autorités ont procédé à un réexamen des professions pénibles ou dangereuses, mais les règles n'ont pas encore été simplifiées.

(12) Selon les données les plus récentes, près de 30 % de la population étaient exposés, en 2015, au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Le système de protection sociale présente des lacunes en termes d'efficacité et d'équité, découlant des incohérences dans les critères d'admissibilité, de la fragmentation de la couverture géographique, du manque de coordination entre les autorités compétentes et du manque de transparence. En 2016, 0,6 % seulement du PIB a été consacré au régime de revenu minimum ciblant les ménages les plus pauvres. Les plans de réforme prévoyant notamment la réattribution institutionnelle des responsabilités et l'harmonisation des critères d'admissibilité sont au point mort.

(13) L'acquisition des compétences requises par le marché du travail est une condition d'employabilité importante. La participation à la formation pour adultes est très faible et les dépenses et le champ d'action des politiques actives du marché du travail, ainsi que les mesures de reconversion et l'apprentissage tout au long de la vie sont tout aussi limités. La formation n'est pas suffisamment axée sur les travailleurs plus âgés et les travailleurs peu qualifiés, ainsi que sur les chômeurs de longue durée, qui sont souvent confrontés à des défis particuliers en termes d'employabilité. L'élaboration de la législation visant à améliorer la qualité des institutions, des

programmes, ainsi que de l'enseignement et de la formation des adultes a été retardée.

(14) Des compétences de base suffisantes sont indispensables pour pouvoir trouver et conserver un emploi stable et de qualité et participer pleinement à la vie économique et sociale. Les informations recueillies dans le cadre d'une enquête internationale font apparaître de graves lacunes dans les compétences de base, les sciences appliquées et les mathématiques chez les élèves croates âgés de 15 ans. En 2015, une réforme des programmes scolaires a été lancée, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie dans le domaine de l'éducation, des sciences et de la technologie, afin d'améliorer le contenu et l'enseignement des compétences transférables. Après avoir suscité des réactions ambivalentes de la part des parties prenantes, la réforme des programmes scolaires a été révisée et sa mise en œuvre a été considérablement retardée. Le processus doit désormais se poursuivre conformément aux objectifs initiaux. La Croatie a récemment adopté une stratégie relative à l'enseignement et à la formation professionnels (EFP). Cette stratégie devrait déboucher sur une mise à jour des programmes d'EFP, un renforcement du rôle de la formation par le travail et l'amélioration de la qualité de l'EFP. Le système de reconnaissance et de validation de l'apprentissage non formel et informel n'a pas encore été instauré.

(15) La fragmentation territoriale et fonctionnelle de l'administration publique pèse sur la prestation de services et l'efficacité des dépenses publiques. La répartition actuelle des compétences et les relations budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir ne sont pas de nature à favoriser une fourniture efficace et équitable de services publics, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale. La vaste réforme de l'administration publique a pris du retard. La législation visant à redistribuer les tâches entre les autorités centrales et locales doit encore être adoptée et le système des agences de l'État doit encore être rationalisé. Au début de 2017, les autorités ont annoncé la mise en place d'une task force chargée d'élaborer la législation sur le financement des administrations infranationales.

(16) La fragmentation qui caractérise la fixation des salaires dans l'administration publique constitue toujours un obstacle à la transparence des salaires et à l'égalité de traitement, ainsi qu'à la maîtrise de la masse salariale du secteur public par les pouvoirs publics, avec les risques de contagion à l'économie tout entière que cela implique. En février 2017, le gouvernement a adopté des lignes directrices communes régissant la négociation et le contrôle des conventions collectives dans le secteur public, mais la rationalisation des cadres de fixation des salaires a été reportée à 2019.

(17) Les entreprises publiques sont, en moyenne, moins productives que les entreprises privées, ce qui est révélateur des lacunes dans leur gouvernance. Elles ont un impact négatif sur l'efficacité de l'allocation des ressources et contribuent à la faiblesse de la croissance de la productivité dans l'économie. Au cours de l'année écoulée, les mesures visant à ouvrir les entreprises publiques au contrôle privé ont avancé lentement. L'amélioration du suivi de leurs performances et de l'obligation de rendre des comptes imposée aux conseils d'administration, y compris pour les entreprises détenues par des collectivités locales, permettrait d'améliorer leur gestion.

(18) La Banque croate pour la reconstruction et le développement (HBOR) a un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre des instruments financiers de l'UE et en particulier du plan d'investissement pour l'Europe. Si elle veut jouer pleinement ce rôle, elle doit se conformer à des normes élevées en matière de transparence et

d'obligation de rendre compte. Les autorités prévoient un examen de la qualité des actifs de son portefeuille de crédits par des réviseurs indépendants, lequel devrait être achevé d'ici la fin de 2017. Son cadre réglementaire et ses structures de gouvernance seront revus sur la base des conclusions de l'examen.

(19) Les entreprises ont à supporter des coûts réglementaires élevés. Le grand nombre de charges parafiscales, dont beaucoup sont traitées, d'un point de vue statistique, comme des taxes, alourdit l'environnement des entreprises. En réponse à une recommandation, le gouvernement a décidé, au cours de l'été 2016, de supprimer 13 taxes parafiscales et d'en réduire 11 autres, mais la mise en œuvre de ces mesures a été lente. Les entreprises continuent de supporter des charges administratives élevées. Un plan d'action visant à réduire ces charges a été adopté, couvrant huit domaines de réglementation, mais sa mise en œuvre se fait attendre.

(20) Les investissements ont repris en 2016, après une forte diminution pendant la crise. Toutefois, en dépit de conditions macroéconomiques et de financement favorables, des blocages majeurs compromettent une reprise plus soutenue des investissements. Les faiblesses de l'administration publique, la lourdeur de l'environnement des entreprises, la lenteur de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption, la réglementation restrictive en vigueur dans les principaux secteurs d'infrastructures et la forte présence de l'État dans l'économie pèsent sur le climat des affaires.

(21) La modernisation de la réglementation des professions peut favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et contribuer à réduire les prix des services professionnels, accroissant ainsi le potentiel de croissance. La réglementation croate applicable aux prestataires de services et aux professions réglementées était restrictive, en particulier pour les juristes. Au cours de l'été 2016, le gouvernement a adopté un plan d'action destiné à remplacer et à moderniser la réglementation inappropriée, mais ce plan n'avait qu'une portée limitée et n'était pas suffisamment détaillé.

(22) La qualité et l'efficacité du système judiciaire sont des éléments déterminants de l'environnement des entreprises. Même si l'arriéré judiciaire est réduit, les procédures en première instance sont longues dans les affaires commerciales, civiles et pénales. Le dépôt et la transmission des documents de procédure par voie électronique pourraient améliorer sensiblement le système judiciaire, mais n'ont pas encore été mis en œuvre. Les juges de commerce ne peuvent avoir accès aux registres en ligne, ce qui nuit à l'efficacité de la procédure d'insolvabilité. Les décisions de justice ne sont que rarement disponibles en ligne et les réformes concernant la gestion des dossiers telles que la mise à jour des processus opérationnels n'ont pas encore été instaurées dans les tribunaux de commerce de première instance.

(23) Le secteur bancaire reste bien capitalisé et sa rentabilité s'est améliorée en 2016 à la suite de la conversion des prêts libellés en francs suisses en prêts en euros en 2015. Le ratio prêts non productifs/prêts bruts a diminué ces derniers temps mais reste élevé, notamment dans les sociétés non financières. Cette diminution semble portée par les ventes, ainsi que par les exigences de provisionnement progressif et automatique introduites en 2013. Dans le cadre de la récente réforme fiscale, le gouvernement a également instauré un nouveau traitement fiscal des abandons de créances sur les prêts non productifs, en réponse à une recommandation. Ses effets doivent faire l'objet d'un suivi étroit. L'efficacité du régime d'insolvabilité récemment réformé pour faciliter la résolution des prêts non productifs doit également faire l'objet d'une surveillance étroite.

(24) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Croatie, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué son programme de convergence et son programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au pays 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 Croatie, 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 européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(25) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[12].

(26) 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 le programme de convergence. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que la Croatie s'attache, en 2017 et en 2018:

1. à poursuivre sa politique budgétaire dans le respect des exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui implique qu'elle doit continuer à respecter son objectif budgétaire à moyen terme en 2018; à renforcer, d'ici à septembre 2017, la planification budgétaire et le cadre budgétaire pluriannuel, notamment en renforçant l'indépendance et le mandat de la commission de la politique budgétaire; à prendre les mesures nécessaires en vue de l'introduction de la taxe foncière fondée sur la valeur; à renforcer le cadre de gestion de la dette publique, notamment en veillant à ce que la stratégie de gestion de la dette fasse l'objet de mises à jour annuelles;

2. à décourager les départs à la retraite anticipée, à accélérer la transition vers un relèvement de l'âge légal de la retraite et à aligner les prestations de retraite prévues pour certaines catégories socioprofessionnelles sur les règles du régime général de retraite; à améliorer la coordination et la transparence des prestations sociales;

3. à améliorer la formation des adultes, en particulier des travailleurs âgés, des personnes peu qualifiées et des chômeurs de longue durée; à accélérer la réforme du système éducatif;

4. à réduire la fragmentation et à améliorer la répartition fonctionnelle des compétences au sein de l'administration publique, tout en accroissant l'efficacité et en réduisant les disparités territoriales dans la fourniture de services publics; à harmoniser, en concertation avec les partenaires sociaux, les cadres de fixation des salaires dans l'ensemble de l'administration publique et des services publics;

5. à accélérer la cession des entreprises publiques et d'autres actifs de l'État et à améliorer la gouvernance d'entreprise dans le secteur des entreprises publiques; à réduire de manière significative la charge pesant sur les entreprises et découlant des coûts liés à la réglementation et des charges administratives; à éliminer les restrictions réglementaires qui entravent l'accès aux professions réglementées et aux services professionnels et aux entreprises et l'exercice de ceux-ci; à améliorer la

[12] Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

qualité et l'efficacité du système judiciaire, notamment en réduisant la longueur des procédures dans les affaires civiles et commerciales.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président