RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 9 juillet 2019

concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2019

(2019/C 301/11)

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 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,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Croatie était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(2) Le rapport 2019 pour la Croatie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Croatie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ([3]), les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Croatie connaît des déséquilibres macroéconomiques liés à des niveaux élevés des dettes publique, privée et extérieure, dans un contexte de faible croissance potentielle. Toutefois, sous l'effet d'une croissance nominale solide et d'une politique budgétaire prudente, les déséquilibres se sont atténués ces dernières années. La position extérieure nette négative s'est améliorée grâce à des excédents continus de la balance des paiements courants. Après avoir atteint un niveau record en 2015, la dette publique a considérablement diminué. Le désendettement du secteur privé est en cours, même si son rythme devrait ralentir à mesure que la croissance du crédit et les investissements reprennent. Le secteur financier est bien capitalisé et rentable, mais la part de prêts improductifs, quoiqu'en déclin, reste élevée. Les mesures prises par les pouvoirs publics se sont intensifiées, mais la mise en œuvre intégrale des mesures structurelles reste primordiale pour renforcer la résilience de l'économie. Malgré certains progrès, des problèmes subsistent en ce qui concerne l'exhaustivité et la ponctualité des statistiques en matière économique et de finances publiques et économiques.

([1]) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 320 du 10.9.2018, p. 44.

(3) Le 18 avril 2019, la Croatie a présenté son programme national de réforme pour 2019 ainsi que son programme de convergence pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.

(4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans une certaine mesure dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ([4]), lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique.

(5) La Croatie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle relative à la dette. Après un excédent public de 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018, le programme de convergence pour 2019 prévoit que le solde nominal se détériorera et deviendra déficitaire, à hauteur de – 0,3 % du PIB en 2019, avant de s'améliorer progressivement pour enregistrer un excédent de 0,8 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ([5]), il est prévu que l'objectif budgétaire à moyen terme – qui a été modifié, passant d'un déficit structurel de 1,75 % du PIB en 2019 à 1 % du PIB à partir de 2020 – continue d'être dépassé tout au long de la période du programme. D'après le programme de convergence pour 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait baisser, de 71,6 % du PIB en 2019 à 68,5 % en 2020, et poursuivre son repli à 62 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Cependant, les objectifs budgétaires prévus semblent prudents. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde public atteindra 0,1 % du PIB en 2019 puis 0,5 % en 2020. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait atteindre – 0,8 % du PIB en 2019 et – 0,5 % du PIB en 2020, et donc continuer de dépasser l'objectif budgétaire à moyen terme. La Croatie devrait, selon les prévisions, respecter la règle de la dette en 2019 et en 2020. Globalement, le Conseil est d'avis que la Croatie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.

(6) En décembre 2018, le parlement croate a adopté la loi sur la responsabilité budgétaire, qui vise à renforcer la structure et le mandat de la commission de la politique budgétaire et à fixer des règles budgétaires chiffrées, y compris une règle d'équilibre budgétaire structurel. En mars 2019, le mandat de l'institution supérieure de contrôle a été consolidé par la mise en place de mécanismes de sanction pour les cas de non-respect de ses recommandations et par un élargissement de la portée de ses audits. L'adoption de la loi budgétaire modifiée renforcera encore le cadre budgétaire. Cela devrait améliorer la planification budgétaire, la collecte de données budgétaires et les critères relatifs à l'émission de garanties publiques.

(7) La fragmentation territoriale de l'administration publique croate nuit à son efficacité et accentue les disparités régionales. De nombreuses petites collectivités locales ne disposent souvent pas des ressources financières et administratives suffisantes pour fournir les services relevant de leur compétence. Cette situation crée de fortes disparités en matière de services publics dans l'ensemble de la Croatie, entre des collectivités locales solides sur le plan financier et administratif et d'autres qui présentent des faiblesses à cet égard. Au niveau de l'administration centrale, les autorités ont pris des mesures pour simplifier le système complexe des agences de l'État, mais le cadre légal instaurant un niveau d'homogénéité plus grand dans l'ensemble du système se fait attendre. Il est prévu de déléguer les responsabilités des antennes de l'administration centrale opérant à l'échelon local à l'administration des comitats.

(8) Le système de soins de santé a accumulé des dettes supplémentaires en 2018, ce qui présente un risque pour les finances publiques. Le système est financé par les cotisations versées par la population active et les transferts du budget de l'État, même si ces derniers ont été systématiquement inférieurs à la pleine couverture des coûts. La situation financière du système de soins de santé devrait s'améliorer grâce à l'augmentation, en 2019, de la prime d'assurance maladie et des droits d'accises sur le tabac en décembre 2018. L'intégration fonctionnelle des hôpitaux, qui est en cours, et les actions menées pour améliorer les soins primaires pourraient accroître l'efficacité des dépenses, mais leur mise en œuvre progresse lentement.

([4]) Règlement (UE) n° 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) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

([5]) Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

(9) Le cadre de fixation des salaires manque de cohérence dans l'ensemble de l'administration et des services publics, ce qui est préjudiciable à l'égalité de traitement et fait obstacle à un contrôle centralisé sur la masse salariale du secteur public. La nouvelle législation sur la fixation des salaires des fonctionnaires a été reportée à plusieurs reprises. La loi a pour objectif de parvenir à une plus grande harmonisation dans l'ensemble de l'administration publique par l'introduction de grilles communes de salaires et de coefficients de complexité des emplois, fondés sur des descriptions de postes et des cadres de compétences plus cohérents. La Croatie dispose d'une structure de dialogue social, mais les méthodes et procédures de travail doivent être améliorées pour permettre un véritable dialogue. De même, la fragmentation des syndicats rend le dialogue social moins efficace.

(10) En 2018, le taux de chômage a continué à baisser rapidement. Il a aussi beaucoup diminué chez les jeunes, mais reste élevé. Cependant, les taux d'activité et d'emploi demeurent faibles en Croatie, la retraite anticipée et les responsabilités familiales jouant un rôle important dans l'inactivité. L'accès à l'emploi doit être amélioré, par exemple par une anticipation des besoins en qualifications appropriées et la fourniture desdites qualifications. De nombreux facteurs d'inactivité persistent et les mesures actuelles destinées à aider les personnes à entrer sur le marché du travail apparaissent insuffisantes. La capacité des institutions du marché du travail reste limitée et la coopération entre les services de l'emploi, les services sociaux et les autres parties prenantes est peu développée. Un train de réformes important du système de retraite est entré en vigueur en 2019. Il poursuit trois objectifs principaux: i) remédier aux incohérences dans la conception du système, qui ont entraîné un traitement inéquitable de certains groupes de retraités; ii) améliorer l'adéquation du système des retraites en prolongeant la durée de la vie active; et iii) renforcer le cadre institutionnel et les performances du deuxième pilier du système des retraites.

(11) En Croatie, les différences socio-économiques sont un déterminant important du niveau d'instruction. Le pays enregistre des résultats inférieurs à la moyenne de l'Union en matière d'éducation, en particulier pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance, les compétences de base, les taux de diplômés de l'enseignement supérieur, la participation des adultes à la formation et l'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail. La Croatie met en œuvre actuellement la réforme des programmes scolaires dans le cadre d'un projet pilote, mais cette réforme n'atteindra son plein potentiel que si elle est menée dans son intégralité et s'accompagne de mesures de formation destinées aux enseignants.

(12) Malgré un taux de chômage encore relativement élevé, des pénuries de main-d'œuvre apparaissent dans certains secteurs de l'économie, principalement en raison de déficits de compétences. Renforcer les compétences numériques pourrait accroître la productivité et combler certaines lacunes en matière de compétences. L'adaptation limitée de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail contribue au faible taux d'emploi parmi les diplômés de ces filières. Les programmes comprenant un apprentissage par le travail sont peu prisés par les étudiants. La création des centres régionaux de compétences et du programme expérimental en matière de formation en alternance devrait améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels et faciliter l'identification des besoins de compétences. La participation aux programmes de formation des adultes, proposés dans le cadre de mesures visant à aider les personnes à trouver un emploi ou une formation, est faible. Cela vaut particulièrement pour les adultes dont les besoins en matière d'éducation sont les plus pressants, comme les personnes peu qualifiées et les chômeurs.

(13) La part de la population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est en baisse, mais reste supérieure à la moyenne de l'Union. Ce risque concerne surtout les personnes âgées et les personnes handicapées. La capacité des prestations sociales à faire reculer la pauvreté reste faible par rapport à la moyenne de l'Union. Les autorités ont pris des mesures pour améliorer l'enregistrement des prestations sociales servies au niveau local, en harmonisant leur classification. Ces mesures devraient offrir une meilleure vue d'ensemble des prestations fournies sur l'ensemble du territoire, ce qui pourrait ensuite être utilisé pour renforcer l'efficacité du système de protection sociale afin d'atteindre ceux qui en ont le plus besoin.

(14) Le réseau de transport est déséquilibré, les infrastructures ferroviaires accusant un retard important, ce qui engendre des services de mauvaise qualité et crée des obstacles à la mobilité des travailleurs. Dans les petites villes, les transports publics ne disposent pas d'infrastructures adéquates. Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont considérablement augmenté au cours des cinq dernières années. La part des sources d'énergie renouvelables dans le secteur des transports est nettement inférieure à l'objectif de 10 % fixé pour 2020. Des efforts et des investissements supplémentaires sont nécessaires pour réduire efficacement la part élevée de véhicules automobiles fonctionnant aux carburants fossiles, promouvoir l'intermodalité et, plus généralement, infléchir l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre produites par le secteur des transports.

(15) La Croatie pourrait réduire la forte intensité énergétique de son économie en investissant dans l'efficacité énergétique et les systèmes énergétiques intelligents. L'accent pourrait être mis en particulier sur la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments et l'amélioration de l'efficacité énergétique des réseaux de chauffage urbain. Les investissements dans les énergies éolienne et solaire offrent également un potentiel considérable, de même que les énergies renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement. Leur promotion permettrait également aux îles croates d'accroître leur autonomie énergétique, conformément à l'initiative «Une énergie propre pour les îles de l'Union européenne». En outre, la Croatie est particulièrement exposée aux risques climatiques, notamment aux inondations et aux incendies de forêt.

(16) Des investissements permettraient également de promouvoir la transition vers une économie circulaire. Ils sont nécessaires pour soutenir la collecte sélective et le recyclage des déchets comme autres solutions que la mise en décharge, développer d'autres voies que les matières premières, accroître la demande de contenu recyclé et sensibiliser le public aux pratiques et comportements de consommation durable. En outre, il est également essentiel de réaliser des investissements importants pour garantir la collecte et le traitement des eaux résiduaires dans les agglomérations de plus de 2 000 équivalents-habitants. Des investissements dans les réseaux de distribution d'eau pourraient réduire les fuites d'eau potable et permettre que les exigences de qualité non satisfaites soient remplies.

(17) Il convient d'investir dans les capacités de recherche et d'innovation et l'adoption de technologies avancées pour augmenter les performances en matière d'innovation et stimuler la croissance de la productivité, entravée actuellement par des politiques de recherche et d'innovation fragmentées et inefficaces. La stratégie de «spécialisation intelligente» (RIS3) de la Croatie pour 2016-2020 vise à encourager l'innovation, à surmonter la fragmentation qui caractérise le système et à garantir que les activités de recherche et développement sont organisées autour des grandes priorités économiques, mais sa mise en œuvre devrait encore s'accélérer. L'investissement pourrait soutenir la coopération entre les universités et les entreprises, afin de permettre le transfert de technologies et la commercialisation des résultats de la recherche, et renforcer la gouvernance.

(18) Les mesures destinées à améliorer la gouvernance des entreprises publiques ont progressé lentement. Un nouveau code sur la gouvernance d'entreprise a été adopté, qui a rendu obligatoires la planification intermédiaire et les rapports de performance. Néanmoins, la forte présence des entreprises d'État dans de nombreux secteurs, conjuguée à leur rentabilité et productivité peu élevées, continue de peser sur l'économie. En 2018, la liste des sociétés présentant un intérêt particulier a été encore réduite et un plus grand nombre d'entreprises remplissent désormais formellement les conditions autorisant leur vente, mais aucune stratégie de privatisation claire n'est en place. Les autorités semblent concentrer leurs efforts sur la vente du stock résiduel important de participations minoritaires et sur l'activation des actifs non productifs. La corruption est perçue comme étant un phénomène répandu et en expansion. Des outils efficaces pour prévenir et sanctionner les cas de corruption font défaut, en particulier au niveau local. Il reste nécessaire de renforcer les mécanismes de surveillance et de sanction pour les personnes nommées dans des entreprises publiques locales.

(19) Des exigences administratives et législatives excessives et des taxes parafiscales (non fiscales) pèsent sur les entreprises, en particulier les plus petites. Le recensement de la charge administrative s'est achevé, permettant ainsi aux autorités de procéder à la mise en œuvre de mesures d'allégement justifiées. Les réductions de taxes parafiscales ont pris du retard. Le nombre élevé de services professionnels soumis à une réglementation excessive bride la concurrence. Des progrès ont été réalisés dans certains secteurs, notamment les services de taxi, mais des restrictions excessives subsistent pour de nombreuses professions importantes d'un point de vue économique.

(20) Malgré certains progrès, l'important arriéré judiciaire et la longueur des procédures dans les juridictions civiles et commerciales diminuent la sécurité juridique, tandis que les inefficiences dans le fonctionnement de la justice pénale entravent la lutte contre les infractions économiques et financières. La perception de l'indépendance du pouvoir judiciaire s'est encore détériorée. Des modifications à la loi sur le conseil national de la magistrature ont été adoptées en 2018. À l'exception de la Haute Cour de commerce, la poursuite de la réduction du stock d'affaires s'explique principalement par une diminution du nombre de dossiers entrants. La communication électronique est actuellement testée dans certains tribunaux mais doit encore être étendue au niveau national.

(21) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. La Croatie pourrait ainsi utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales. Accroître, sur le plan administratif, les capacités du pays à gérer ces fonds jouera un rôle important dans la réussite de ces investissements. Le cadre institutionnel des marchés publics doit être renforcé pour améliorer le respect des règles et permettre la passation de marchés stratégiques en vue d'atteindre les objectifs fixés et assurer l'efficience des dépenses publiques.

(22) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Croatie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Croatie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Croatie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union. Cela reflète la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(23) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2019 et est d'avis ([6]) que la Croatie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

(24) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de convergence pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Les politiques budgétaires visées au point 1 ci-dessous contribuent, entre autres, à corriger les déséquilibres liés à un niveau de dette publique élevé,

RECOMMANDE que la Croatie s'attache, en 2019 et en 2020:

1. à renforcer le cadre budgétaire et le suivi des passifs éventuels aux niveaux central et local; à réduire la fragmentation territoriale de l'administration publique et à rationaliser la répartition fonctionnelle des compétences;

2. à mener à bien la réforme de l'enseignement et à améliorer tant l'accès à l'éducation et à la formation à tous les niveaux, que leur qualité et leur adéquation aux besoins du marché du travail; à consolider les prestations sociales et à améliorer leur capacité à réduire la pauvreté; à renforcer les mesures et les institutions liées au marché du travail et leur coordination avec les services sociaux; à mettre en place, en concertation avec les partenaires sociaux, des cadres harmonisés de fixation des salaires dans l'ensemble de l'administration publique et des services publics;

3. à orienter la politique économique d'investissement vers la recherche et l'innovation, des transports urbains et ferroviaires durables, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les infrastructures environnementales, en tenant compte des disparités régionales; à accroître la capacité de l'administration à élaborer et à mettre en œuvre des projets et des politiques publics;

4. à améliorer la gouvernance des entreprises publiques et à intensifier la vente de ce type d'entreprises et des actifs non productifs; à renforcer la prévention et la répression de la corruption, en particulier au niveau local; à réduire la durée des procédures juridictionnelles et à améliorer la communication électronique au sein de la justice; à alléger les taxes parafiscales les plus lourdes et la réglementation excessive du marché des produits et services.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

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