COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour la période 2012-2015

{SWD(2012) 302 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour la période 2012-2015

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

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

vu 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,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012) 302 final.
4 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.

(2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres[5], 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 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Bulgarie pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Bulgarie pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6] dans lequel la Bulgarie est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance (conformément aux conclusions du Conseil du 9 décembre 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

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

(7) Le 13 avril 2012, la Bulgarie a présenté son programme de convergence, qui couvre la période 2012-2015, et son programme national de réforme pour 2012. Afin de tenir compte de leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément. Dans un bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, la Commission a également examiné si la Bulgarie connaît des déséquilibres macroéconomiques. La Commission a conclu dans son bilan approfondi[7] que la Bulgarie connaissait un déséquilibre macroéconomique interne, mais non excessif.

(8) Conformément à la première notification de 2012, par la Bulgarie, des chiffres du déficit et de la dette pour les années 2008 à 2011, en application de la procédure concernant les déficits excessifs, le déficit public en 2011 était inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. En outre, selon les prévisions établies par la Commission au printemps 2012, le déficit public devrait rester en dessous de la

---

5 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

6 COM (2012) 68 final.

7 Document de travail des services de la Commission (2012) 151 final.

valeur de référence prévue par le traité et diminuer encore au cours de la période de prévision. En conséquence, et conformément aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance, la Commission a adopté, le 30 mai, une recommandation de décision du Conseil abrogeant la décision constatant l'existence d'un déficit excessif en vertu de l'article 126, paragraphe 12, du traité.

(9) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2012 effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les prévisions budgétaires du programme est optimiste pour la période 2012-2013 lorsqu'il mise sur une croissance annuelle de 1,4 % en 2012 et de 2,5 % en 2013. Les prévisions établies par la Commission au printemps 2012 tablent sur une croissance du PIB de 0,5 % en 2012 et de 1,9 % en 2013. Après la correction du déficit excessif en 2011, l'objectif de la stratégie budgétaire décrite dans le programme est de parvenir à une situation proche de l'équilibre budgétaire, tant pour les soldes structurels que pour les soldes apparents, d'ici la fin de la période couverte par le programme. L'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), défini en termes structurels, a été légèrement modifié, passant d'un déficit de 0,6 % à 0,5 % du PIB. Le nouvel OMT reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base du déficit structurel (recalculé)[8], la Bulgarie prévoit d'atteindre son objectif à moyen terme au cours de la période couverte par le programme. Le taux d'accroissement des dépenses publiques, compte tenu des mesures discrétionnaires en matière de recettes, respecterait le critère des dépenses prévu par le pacte de stabilité et de croissance pour les années 2012 à 2014, mais l'enfreindrait en 2015. Les efforts d'assainissement envisagés sont fortement menacés i) par la baisse des recettes, étant donné que le scénario macroéconomique est optimiste et que la structure de croissance de l'économie génère moins de recettes fiscales, et ii) par l'inefficacité du secteur public, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, susceptible d'exercer une pression considérable sur les dépenses. Le taux d'endettement est inférieur à 60 % du PIB et, conformément au programme, devrait atteindre son maximum à près de 20 % du PIB en 2012, pour baisser ensuite au cours de la période couverte par le programme. Il existe des marges considérables pour améliorer le respect des obligations fiscales et des avancées dans ce domaine permettraient à la Bulgarie d'effectuer davantage de dépenses favorables à la croissance. L'exigence de maintenir le déficit budgétaire en dessous de 2 % et de limiter les dépenses publiques à 40 % du PIB a été introduite dans la loi organique de finances, ce qui renforce la nature contraignante du cadre fiscal et améliore la prévisibilité de la planification budgétaire. Il reste toutefois à améliorer encore le contenu du cadre budgétaire à moyen terme et renforcer le système de déclaration sur la base des droits constatés.

(10) Le gouvernement bulgare a réalisé des progrès considérables concernant certaines mesures de la réforme du système de retraite, dont celles concernant l'âge de la retraite pour les hommes et pour les femmes et la durée de carrière pour le personnel des forces armées et des forces de police. Les problèmes liés à l'inadéquation des prestations de retraite restent toutefois un défi majeur à moyen terme. Les mesures prévues n'envisagent pas de rendre l'âge légal de la retraite identique pour les femmes

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

et pour les hommes et les possibilités de retraite anticipée pour les salariés ont été insuffisamment réduites. L'inclusion des personnes ne payant pas de cotisations ainsi que le renforcement des contrôles et des critères d'allocation des pensions d'invalidité restent des défis majeurs.

(11) Parmi les États membres de l'UE, la Bulgarie a le taux le plus élevé de personnes exposées à un risque de privation matérielle sévère, les personnes âgées et les enfants étant particulièrement touchés. Des mesures d'ensemble sont nécessaires. La priorité devrait être donnée au renforcement de l'efficacité des transferts sociaux. Seule la moitié des Roms actifs ont un emploi salarié. La stratégie nationale récemment adoptée en faveur de l'intégration des Roms entend s'attaquer à de multiples barrières, mais elle doit encore être complétée par un plan d'action détaillé pour pouvoir être opérationnelle au cours de la période 2015-2020.

(12) La crise a eu des répercussions particulièrement sévères sur la main-d'œuvre peu qualifiée (qui représente près de 70 % des chômeurs) et a nettement fait grimper le taux de chômage des jeunes. En outre, depuis 2009, la progression du chômage de longue durée a été beaucoup plus rapide que dans le reste de l'UE, ce qui reflète avant tout l'aggravation de l'inadéquation des compétences ainsi que les déséquilibres géographiques, les suppressions d'emplois étant concentrées dans le segment des travailleurs peu qualifiés. Il y a lieu de revoir le système établissant les seuils minimaux des cotisations de sécurité sociale afin de réduire le travail non déclaré et de garantir que les travailleurs peu qualifiés ne soient pas écartés du marché du travail. Les mesures prises par le gouvernement en vue de geler la masse salariale du secteur public en 2010-2012 ont constitué une réponse pertinente et appropriée et ont aussi contribué à aligner les coûts de la main d'œuvre sur les niveaux de productivité. Une initiative nationale a été lancée afin d'apporter une réponse globale à l'intégration des jeunes sur le marché du travail. Les services publics de l'emploi sont encore de qualité relativement faible et la formation du personnel devrait être intensifiée, notamment celle des «médiateurs roms». D'autres mesures sont nécessaires pour améliorer les services concernant l'activation, la recherche d'emploi, l'adéquation des compétences, les possibilités de recyclage ainsi que les services individualisés pour les travailleurs peu qualifiés.

(13) Parmi tous les pays de l'UE, la Bulgarie a le plus taux le plus élevé d'élèves ayant de faibles compétences en lecture, en mathématiques et en sciences (selon l'étude PISA de 2009), ce qui révèle l'existence d'obstacles structurels considérables à l'offre d'une éducation de qualité. Ces mauvais résultats sont liés au faible niveau d'accès à l'éducation des groupes défavorisés et en particulier de la population rom, à l'autonomie insuffisante des écoles, au manque d'incitations à de meilleures performances, à un système national d'évaluation déficient et à un manque de responsabilisation. Dans l'enseignement supérieur, les progrès restent très limités même si des efforts prometteurs ont été réalisés récemment. Les modifications prévues de la loi sur l'enseignement supérieur doivent être mises en œuvre en tant que priorité absolue pour la croissance et s'accompagner d'un niveau approprié de gouvernance, d'investissement et de détermination politique.

(14) Le niveau de la recherche et de l'innovation (R&I) est faible en Bulgarie. Les investissements dans ce domaine doivent être accrus pour atteindre l'objectif de 2020 et une stratégie appropriée en matière d'innovation doit être définie. La gestion de la R&I est fragmentée. La Bulgarie doit renforcer ses universités et développer une

stratégie pour faire participer les établissements d'enseignement supérieur aux activités d'innovation. Il n'existe pas de cadre favorisant la collaboration entre les universités et le secteur public et les financements devraient être accordés d'une manière transparente, dans un cadre concurrentiel et sur la base des mérites. Les start-up et les PME innovatrices peinent encore à obtenir des financements bancaires. Les instruments financiers publics et les garanties de l'État destinés aux jeunes entreprises innovatrices ne sont pas assez efficaces pour aider les PME à satisfaire aux exigences des fonds structurels de l'UE et garantir le cofinancement nécessaire au moyen de prêts bancaires.

(15) Actuellement, la capacité administrative de la Bulgarie est insuffisante pour une gestion et un suivi corrects des projets d'infrastructures routières, ferroviaires et hydrauliques. La réforme administrative s'est concentrée pour l'essentiel sur la réduction du personnel du secteur public, avec de timides tentatives pour éliminer d'autres sources d'inefficacité. L'utilisation de fonds de l'UE reste faible malgré des progrès constants ces deux dernières années. Cela est principalement dû à l'existence de procédures administratives complexes et aux difficultés des entreprises à trouver un cofinancement. Des défis importants subsistent également pour améliorer encore l'environnement des entreprises et le cadre réglementaire, ainsi que pour renforcer la capacité administrative du secteur public. La mise en œuvre de l'administration en ligne a été maintes fois repoussée. Le système fiscal bulgare se caractérise par l'ampleur de l'évasion fiscale et le manque d'efficacité administrative. Le recouvrement des impôts occasionne des coûts administratifs élevés et représente une charge chronophage pour les entreprises qui doivent les acquitter.

(16) La nouvelle législation en matière de marchés publics marque une avancée importante dans l'amélioration du système de contrôle, de prévention et de répression des irrégularités. Ces efforts devraient être fournis sur deux fronts: i) les sanctions prévues doivent être effectivement appliquées et ii) des compétences d'office doivent être attribuées à l'Agence des marchés publics et à l'Agence de contrôle des finances publiques.

(17) Malgré les réformes engagées, la Bulgarie maintient un certain nombre de restrictions à l'accès à des secteurs de réseau tels que le transport ferroviaire, les télécommunications et l'énergie. Le fonctionnement des marchés énergétiques, qu'ils soient de gros ou de détail, reste problématique. Les aspects particulièrement préoccupants qui appellent des améliorations sont avant tout l'absence d'échanges d'électricité/de gaz et d'un marché d'équilibrage qui fonctionne, ainsi que les prix réglementés pour les consommateurs. En outre, la Bulgarie devrait garantir l'indépendance de l'organe de régulation dans le système de transport du gaz et de l'électricité. La Bulgarie est fortement dépendante d'une voie d'approvisionnement unique et son marché domestique de l'énergie ne fonctionne pas de manière appropriée, ce qui l'expose à de graves problèmes d'approvisionnement. Les mesures en place visant à réduire la dépendance énergétique doivent être améliorées. La construction de nouvelles infrastructures gazières a été trop lente jusqu'à présent. Bien qu'un certain nombre de réformes souhaitables aient été adoptées officiellement et que la part des énergies renouvelables se soit accrue en 2011, leur mise en œuvre laisse à désirer car les politiques publiques sont prises en otage par des intérêts privés et les entreprises énergétiques publiques pâtissent d'une mauvaise gestion.

(18) La Bulgarie a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, ainsi que l'exécution de ceux présentés en 2011, visent l'amélioration de la viabilité des finances publiques, la promotion de l'emploi et de la compétitivité du secteur public ainsi que le renforcement de la stabilité financière. La Commission a évalué l'exécution des engagements au titre du pacte pour l'euro plus et les résultats de cette évaluation ont été pris en considération dans les recommandations.

(19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Bulgarie. Elle a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme et présenté un bilan approfondi. Pour ce faire, 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 aux règles et orientations de l'Union européenne, compte tenu de la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Ses recommandations dans le cadre du semestre européen se reflètent dans les recommandations 1 à 7 ci-après.

(20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Bulgarie, et la recommandation n° 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[9].

(21) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2012, ainsi que son programme de convergence. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans les recommandations 3 et 5 ci-après,

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

1. à poursuivre les politiques d'assainissement budgétaire en vue d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme d'ici la fin 2012 et, pour ce faire, à mettre en œuvre la stratégie budgétaire selon les modalités prévues, en assurant la conformité au critère des dépenses; à se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires au cas où les menaces pour le scénario budgétaire viendraient à se concrétiser; à redoubler d'efforts pour améliorer l'utilisation des dépenses publiques, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé; à mettre en œuvre une stratégie globale favorisant le respect des obligations fiscales, et donc l'accroissement des recettes fiscales, ainsi que la diminution de l'économie souterraine; à poursuivre l'amélioration du contenu du cadre budgétaire à moyen terme et de la qualité du système de déclaration;

2. à prendre des mesures pour réduire les menaces à la viabilité du système de retraite et améliorer son adéquation, en limitant l'accès à la retraite anticipée et en rendant l'âge légal de la retraite identique pour les hommes et les femmes qui ont cotisé tout au long de leur carrière; à durcir les critères ainsi que les contrôles concernant l'allocation des pensions d'invalidité;

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

3. à accélérer la mise en œuvre de l'initiative nationale pour l'emploi des jeunes; à garantir que les seuils minimaux pour les cotisations de sécurité sociale ne découragent pas le travail déclaré; à renforcer les efforts pour améliorer les performances des services nationaux de l'emploi; à réduire la pauvreté, renforcer l'efficacité des transferts sociaux et améliorer l'accès à des services sociaux de qualité pour les enfants et les personnes âgées et à mettre en œuvre la stratégie nationale pour l'intégration des Roms;

4. à accélérer la réforme des législations sur les écoles et l'enseignement supérieur et des mesures d'accompagnement, en axant les efforts sur la modernisation des programmes, l'amélioration de la formation des enseignants et l'accès à l'éducation des groupes désavantagés; à améliorer l'accès au financement pour les start-ups et les PME, en particulier celles qui participent à des activités innovatrices;

5. à intensifier les efforts en vue d'améliorer la capacité administrative et les réformes, en réduisant les formalités et le coût de l'acquittement et du recouvrement des impôts et en améliorant encore l'absorption des fonds de l'Union, notamment en matière de transport routier et ferroviaire et de gestion de l'eau; à améliorer la qualité et renforcer l'indépendance du système judiciaire et à accélérer l'introduction de l'administration en ligne; à renforcer l'administration publique dans les secteurs de transport clé ainsi que les autorités réglementaires;

6. à assurer une mise en œuvre appropriée de la législation en matière de marchés publics; à renforcer la prévention des irrégularités et à appliquer efficacement les sanctions en vertu de la loi sur les marchés publics et de la loi sur les conflits d'intérêt;

7. à prendre des mesures afin d'éliminer les obstacles au marché, les accords de profit garanti et les contrôles des prix; à garantir l'indépendance des opérateurs de système de transmission et de distribution; à finaliser l'organisation du marché, en particulier pour les échanges d'énergie et les marchés d'équilibrage; à améliorer les connexions de gaz et d'électricité, à renforcer l'efficacité énergétique et à accroître les capacités pour faire face aux interruptions de service.

Fait à Bruxelles, le 30.5.2012

Par le Conseil
Le président