C/2025/638

10.2.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 janvier 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Croatie

(C/2025/638)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment son article 17,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut en outre l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles.

(2) Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme que les États membres soumettent au Conseil et à la Commission sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Les plans devraient atteindre deux objectifs: i) garantir notamment que, à la fin de la période d'ajustement, la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents, et que le déficit public soit ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme, et ii) garantir la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'UE. À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme en faveur d'une trajectoire des dépenses nettes ([4]), qui établit effectivement une contrainte budgétaire pour la durée du plan, couvrant quatre ou cinq ans (en fonction de la durée ordinaire de la législature d'un État membre). En outre, le plan doit expliquer comment l'État membre assurera la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays (y compris celles se rapportant à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le cas échéant), et comment l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

(3) Après la présentation du plan, la Commission doit évaluer si celui-ci satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

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

([2]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Les dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263, à savoir les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en 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.

(4) Sur recommandation de la Commission, le Conseil doit ensuite adopter une recommandation fixant la trajectoire des dépenses nettes de l'État membre concerné et, le cas échéant, approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement budgétaire.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DE LA CROATIE

(5) Le 14 novembre 2024, la Croatie a présenté au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ce plan a été présenté après une prolongation du délai fixé à l'article 36 du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu avec la Commission. Cette présentation tardive s'expliquait par la nécessité de faire en sorte que le plan budgétaire et structurel national à moyen terme et le projet de plan budgétaire soient complémentaires et cohérents avec le budget national 2025-2027, dont l'adoption était programmée pour le 14 novembre 2024, en tirant pleinement parti des données publiées dans le cadre de la révision statistique de référence. Le 21 novembre 2024, la Croatie a présenté un addendum visant à réviser la trajectoire de croissance des dépenses nettes du plan afin d'appliquer une approche prudente dans la planification de la politique budgétaire (dépenses) au cours de la période d'ajustement et de faire en sorte que la dette publique prévue se maintienne de manière plausible à des niveaux prudents.

Processus préalable à la présentation du plan

(6) Avant de présenter son plan, la Croatie a demandé des informations techniques ([5]), que la Commission a fournies le 21 juin 2024 et publiées le 14 novembre 2024 ([6]). Les informations techniques indiquent le niveau du solde primaire structurel en 2028 qui sera nécessaire pour que le déficit public reste inférieur à 3 % du PIB à moyen terme et pour que la dette publique reste inférieure à 60 % du PIB à moyen terme, en l'absence de toute mesure budgétaire supplémentaire au-delà de la période d'ajustement de 4 ans. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Les informations techniques ont été élaborées et transmises à l'État membre sur la base de deux scénarios: un scénario compatible avec la sauvegarde de la résilience du déficit ([7]), conformément à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1263, et un scénario sans cette sauvegarde.

Selon les informations techniques fournies à la Croatie, pour se conformer aux règles budgétaires applicables sur une période d'ajustement de 4 ans, et sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024, le solde primaire structurel devrait s'élever à au moins - 0,4 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028, scénario sans sauvegarde de la résilience du déficit), comme indiqué dans le tableau suivant. À titre d'information, si l'on prend également en compte la sauvegarde de la résilience du déficit, le solde primaire structurel devrait s'élever à au moins - 0,4 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028). La sauvegarde de la résilience du déficit n'est toutefois pas une exigence applicable à la Croatie, qui bénéficie d'informations techniques.

Tableau 1: informations techniques fournies par la Commission à la Croatie

Dernière année de la période d'ajustement	2028
Valeur minimale du solde primaire structurel (en % du PIB), scénario sans sauvegarde de la résilience du déficit	- 0,4 %
Uniquement à titre d'information: Valeur minimale du solde primaire structurel (en % du PIB), scénario avec sauvegarde de la résilience du déficit	- 0,4 %

Source: calculs de la Commission.

(7) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, la Croatie et la Commission ont engagé un dialogue technique de septembre à novembre 2024. Le dialogue technique a permis de faire le point sur les informations techniques fournies par la Commission et a porté sur la réforme fiscale qui entrera en vigueur en 2025, ainsi que sur la réalisation des réformes et investissements envisagés pour répondre aux principaux défis recensés dans le cadre du

([5]) Les orientations préalables transmises aux États membres et au Comité économique et financier comprennent des informations techniques i) avec et sans prolongation de la période d'ajustement (couvrant respectivement des périodes de 4 et 7 ans), et ii) avec et sans sauvegarde de la résilience du déficit.

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#Croatia.

([7]) La sauvegarde de la résilience du déficit établie à l'article 8 du règlement (UE) 2024/1263 prévoit que l'amélioration annuelle du solde primaire structurel est de 0,4 point de pourcentage du PIB (ou de 0,25 point de pourcentage du PIB en cas de prolongation de la période d'ajustement) jusqu'à ce que le déficit structurel soit inférieur à 1,5 % du PIB.

Semestre européen et aux priorités communes de l'Union en matière de transition écologique et numérique équitable, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et de renforcement des capacités de défense.

(8) En novembre 2024, conformément à l'article 11, paragraphe 3, et à l'article 36, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2024/1263, la Croatie a engagé un processus de consultation de la société civile, des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées. Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme a été examiné au sein du Conseil économique et social, qui comprend les syndicats, l'association des employeurs et des représentants du gouvernement.

(9) La commission de la politique budgétaire a émis un avis sur les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire pluriannuelle des dépenses nettes. Elle a conclu que les niveaux prévus des taux de croissance du PIB réel, du déflateur implicite du PIB et de l'indice national des prix étaient adéquats et que les projections macroéconomiques étaient globalement les mêmes ou légèrement plus positives que les projections actuellement disponibles des autres institutions concernées et a approuvé les projections macroéconomiques pour la période allant jusqu'en 2028 élaborées par le ministère des finances, en soulignant que les projections se situaient dans une fourchette acceptable et constituaient une bonne base pour l'élaboration du plan budgétaire et structurel national à moyen terme.

Autres processus liés

(10) Le 14 novembre 2024, la Croatie a présenté son projet de plan budgétaire pour l'année 2025. La Commission a adopté un avis sur ce projet de plan budgétaire le 26 novembre 2024 ([8]).

(11) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé à la Croatie une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([9]).

RÉSUMÉ DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION DE CELUI-CI PAR LA COMMISSION

(12) Conformément à l'article 16 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a évalué le plan comme suit:

Contexte: situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires

(13) L'activité économique en Croatie a connu, en 2023, une croissance de 3,3 %, portée par toutes les composantes du PIB, à l'exception des stocks, les contributions positives les plus importantes provenant des investissements et de la consommation des ménages. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, l'économie devrait croître de 3,6 % en 2024, sous l'effet de la croissance de la forte demande intérieure, principalement de la consommation des ménages et des investissements, cette croissance étant contrebalancée par une contribution négative des exportations nettes. En 2025, le PIB réel devrait augmenter de 3,3 % étant donné que la demande intérieure devrait ralentir. En 2026, le PIB réel devrait augmenter de 2,9 % étant donné que la demande intérieure devrait continuer de ralentir et que la contribution des exportations nettes devrait devenir neutre. Au cours de la période couverte par les prévisions, la croissance du PIB potentiel en Croatie devrait s'établir à 4,2 % en 2024, à 3,6 % en 2025 et à 3,3 % en 2026, sous l'effet de l'accumulation de capital, de la productivité totale des facteurs et de la contribution du travail, cette dernière reculant visiblement à l'horizon 2026, dans un contexte de diminution de la population en âge de travailler et malgré des taux de participation au marché du travail plus élevés. Le taux de chômage s'est établi à 6,1 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 5,1 % en 2024 et 4,7 % en 2025, puis 4,6 % en 2026. En 2024, l'inflation (déflateur du PIB) devrait diminuer, passant de 11,7 % en 2023 à 6,6 % en 2024, et retomber à 3,2 % en 2025 et à 2,1 % en 2026.

(14) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, le déficit public de la Croatie s'élevait, en 2023, à 0,9 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission, il devrait atteindre 2,1 % du PIB en 2024 et diminuer pour se maintenir à 2,1 % du PIB en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, retomber à 1,9 % en 2026. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission n'incluent pas encore le projet de budget 2025 de la Croatie que le gouvernement a soumis au parlement national en novembre. Toutefois, les prévisions de la Commission incluent le cadre budgétaire pour la période 2025-2027 qui a été adopté par le gouvernement le 31 octobre. La dette publique s'établissait à 61,8 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, le ratio d'endettement devrait diminuer pour s'établir à 57,3 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait retomber à 56,0 % du PIB à la fin de 2025 et se maintenir à 56,0 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas étayés par des mesures concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

([8]) Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Croatie, 26.11.2024, C(2024) 9080 final.
([9]) Recommandation du Conseil du 21 octobre 2024 relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de la Croatie (JO C, C/2024/6818, 29.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6818/oj).

Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

(15) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Croatie couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire sur quatre ans.

(16) Le plan contient toutes les informations requises par l'article 13 du règlement (UE) 2024/1263.

(17) Le plan, tel que complété par l'addendum, comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 4,8 % au cours des années menant jusqu'en 2028.

Les informations techniques (dans l'hypothèse d'une trajectoire d'ajustement linéaire) correspondent à une croissance moyenne des dépenses nettes de 4,0 % sur la période d'ajustement (2025-2028). La trajectoire des dépenses nettes que la Croatie s'engage à suivre dans son plan devrait conduire à un solde primaire structurel de - 0,2 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028) ([10]). Cette valeur est supérieure au niveau minimal du solde primaire structurel de - 0,4 % du PIB en 2028 prévu par la Commission dans les informations techniques le 21 juin 2024 ([11]).

Le plan part de l'hypothèse d'une diminution de la croissance du PIB potentiel, qui passerait à 2,5 % en 2028 (contre 4,5 % en 2024). En outre, le plan prévoit que le taux de croissance du déflateur du PIB diminuera pour s'établir à 2,2 % en 2028 (contre 6,7 % en 2024).

Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan de la Croatie

	2024	2025	2026	2027	2028	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028
Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %)	18,6	6,4	4,9	4,1	3,7	4,8
Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %)	18,6	26,2	32,3	37,8	42,9	Sans objet
Croissance du PIB potentiel (en %)	4,5	4,0	3,5	2,9	2,5	3,2
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	6,7	3,7	2,6	2,4	2,2	2,7

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Croatie et calculs de la Commission.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant la dette publique

(18) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle s'engage le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, diminuer progressivement, passant de 57,3 % du PIB en 2024 à 53,1 % à la fin de la période d'ajustement (2028), comme indiqué dans le tableau ci-après. À moyen terme, le ratio de la dette publique par rapport au PIB devrait progressivement diminuer pour atteindre 49 % en 2038. Bien que ces chiffres ne reflètent pas l'addendum présenté le 21 novembre, l'approche prudente de la trajectoire des dépenses nettes garantit le maintien de la dette publique prévue de manière plausible à des niveaux prudents.

([10]) Cela ne tient pas compte de l'addendum présenté le 21 novembre 2024 et de son approche prudente de la trajectoire des dépenses nettes.

([11]) Dans le scénario sans la sauvegarde de la résilience du déficit.

Tableau 3: Évolution de la dette publique et du solde public dans le plan de la Croatie

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dette publique (en % du PIB)	61,8	57,3	55,8	54,9	54,1	53,1	49,0
Solde public (en % du PIB)	- 0,9	- 2,1	- 2,3	- 1,9	- 1,8	- 1,5	- 1,4

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Croatie.

En conséquence, selon le plan, la dette publique se maintiendrait en dessous de la valeur de référence de 60 % du PIB du traité à moyen terme.

En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant le solde public

(19) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses du plan, le déficit public devrait augmenter, passant de 2,1 % du PIB en 2024 à 2,3 % en 2025, et ensuite retomber progressivement à 1,5 % en 2028. Bien que ces chiffres ne tiennent pas compte de l'addendum présenté le 21 novembre 2024, l'approche prudente de la trajectoire des dépenses nettes garantit que le déficit prévu reste inférieur à 3 % du PIB à moyen terme.

Ainsi, selon le plan, le solde public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028).

En outre, au cours des dix ans suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2038), le déficit public ne dépasserait pas 3 % du PIB.

En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 6, point b), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan

(20) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui s'écartent des hypothèses de la Commission transmises à la Croatie le 21 juin. En particulier, le plan utilise des hypothèses différentes pour quatre variables, à savoir: le point de départ (solde primaire structurel), la croissance du PIB potentiel, la croissance du déflateur du PIB et le taux d'intérêt implicite nominal. Une évaluation minutieuse de ces différences d'hypothèses, afin de garantir qu'elles sont étayées par des arguments économiques solides et fondés sur des données, est d'autant plus nécessaire que la croissance moyenne des dépenses nettes figurant dans le plan est plus élevée que selon les informations techniques. Une évaluation de ces différences d'hypothèses est présentée ci-dessous.

Les différences entre les hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune étant considérée séparément.

— Le plan utilise des données plus récentes et suppose une meilleure position initiale que celle évoquée dans les hypothèses transmises par la Commission le 21 juin. Dans les orientations préalables, le solde primaire structurel pour 2024 s'élevait à - 2 % du PIB, tandis que le plan table sur - 1,5 % du PIB, à l'instar des prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne. Le solde primaire structurel plus élevé s'explique par une révision importante des données publiées après la communication des orientations préalables. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée que selon les hypothèses de la Commission. Cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan table sur une diminution progressive de la croissance du PIB potentiel, qui passerait d'environ 4,5 % en 2024 à 2,5 % d'ici à 2028, avant de continuer de ralentir pour atteindre 1,6 % d'ici à 2038, pour s'établir à 3,2 % en moyenne au cours de la période d'ajustement. Selon les orientations préalables de la Commission, le PIB potentiel devrait augmenter de 2,6 % en moyenne sur la même période. Au-delà de la période d'ajustement, le plan table sur la même croissance potentielle que dans les orientations préalables. Dans les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, la croissance potentielle moyenne au cours de la période d'ajustement est de 2,9 %, reflétant les mises à jour des données et les nouvelles hypothèses établies depuis les prévisions du printemps 2024. La différence entre le plan et les orientations préalables au cours de la période d'ajustement n'est que partiellement justifiée par les données révisées et les nouvelles hypothèses. La différence qui subsiste est en grande partie liée à l'hypothèse d'une forte croissance de l'emploi émise dans le plan. De manière générale, cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. En conséquence, cette hypothèse n'est pas considérée comme dûment justifiée.

— Le plan prévoit que le déflateur du PIB atteindra 6,7 % en 2024, 3,7 % en 2025, 2,6 % en 2026, 2,4 % en 2027 et 2,2 % en 2028. Dans les orientations préalables de la Commission, le déflateur du PIB supposé était de 5,5 % en 2024, retombant à 2,2 % en 2025 et 2026, puis remontant légèrement pour atteindre 2,3 % en 2027 et 2028. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne tablent, pour 2024 et 2025, sur un déflateur du PIB plus élevé (6,6 %) que dans les orientations préalables (3,2 %), reflétant les mises à jour des données et les nouvelles hypothèses établies depuis les prévisions du printemps 2024. La Commission prévoit que le déflateur du PIB atteindra 2,1 % en 2026. Ainsi, le déflateur du PIB retenu dans le plan est supérieur aux hypothèses de la Commission de 0,5 point de pourcentage en 2025 et 2026, ce qui s'explique par des déflateurs de la consommation privée et publique plus élevés. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. En conséquence, cette hypothèse n'est pas considérée comme dûment justifiée.

— Le plan prévoit que les taux d'intérêt implicites nominaux atteindront 2,9 % en 2024 et diminueront progressivement pour s'établir à 2,6 % en 2028. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Les orientations préalables de la Commission prévoyaient que les taux d'intérêt implicites nominaux s'établiraient à 2,8 % en 2024 et augmenteraient ensuite progressivement pour atteindre 3,1 % en 2028. La baisse des taux d'intérêt nominaux implicites prévue dans le plan reflète la baisse des taux d'intérêt du marché à la suite du relèvement de la notation de crédit de la Croatie par les agences de notation de crédit concernées. De manière générale, l'hypothèse du plan est considérée comme dûment justifiée par l'utilisation de données de marché plus récentes.

De manière générale, toutes les différences dans les hypothèses prises ensemble pourraient contribuer à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit beaucoup plus élevée que celle découlant des informations techniques. Toutefois, le plan de la Croatie, tel que complété par l'addendum, prévoit une trajectoire des dépenses nettes plus prudente qui contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes reste supérieure à celle découlant des informations techniques, mais uniquement d'un montant qui peut s'expliquer par des différences d'hypothèses considérées comme dûment justifiées.

La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la trajectoire des dépenses nettes.

Stratégie budgétaire du plan

(21) Selon la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, les engagements relatifs aux dépenses nettes doivent être réalisés au moyen de la maîtrise des dépenses et d'augmentations discrétionnaires des recettes. Le plan précise que, pour que les objectifs budgétaires soient atteints, certaines catégories de dépenses, qui sont sous le contrôle du gouvernement, croîtront de manière limitée (par exemple, les dépenses consacrées à la rémunération des salariés devraient diminuer pour passer de 13,0 % du PIB en 2025 à 12,6 % en 2028). Selon le plan, les mesures discrétionnaires en matière de recettes, liées à la réforme fiscale qui entrera en vigueur en 2025, devraient générer des recettes supplémentaires s'élevant à 0,4 % du PIB sur l'ensemble de la période d'ajustement. Parallèlement, d'autres mesures sont en place, qui augmentent les dépenses publiques liées à la mise en œuvre de la réforme des retraites (ajustement à la hausse de la formule d'indexation des retraites) et à la mise en œuvre de nouvelles mesures de politique sociale telles que les aides à l'accès à un logement abordable.

La définition des mesures de politiques publiques à adopter doit être confirmée ou ajustée et quantifiée dans les budgets annuels. Parallèlement, le plan contient des risques pour la mise en œuvre de la stratégie budgétaire indicative, qui découlent de risques pesant sur les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le plan, de retards dans les procédures de passation de marchés publics susceptibles de ralentir les investissements et de nouveaux revers dans la mise en œuvre des réformes structurelles.

Le projet de plan budgétaire pour 2025 précise les mesures de politiques publiques au moyen desquelles sera réalisé l'engagement en matière de dépenses nettes pour 2025 ([12]).

Réformes et investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et à répondre aux priorités communes de l'Union

(22) Le plan décrit les intentions des pouvoirs publics concernant les réformes et les investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Le plan contient 290 mesures de réforme et d'investissement prévues, dont 209 sont soutenues financièrement par la facilité pour la reprise et la résilience et 81 sont des mesures nouvellement recensées et des mesures relevant d'autres programmes de l'UE, y compris la politique de cohésion. Dans l'ensemble, les mesures du plan national pour la reprise et la résilience (PRR) étaient conçues de façon à pouvoir contribuer à la mise en œuvre des recommandations par pays existantes. Les nouvelles mesures ajoutées dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme apportent une contribution supplémentaire à la mise en œuvre des recommandations par pays des dernières années et des nouvelles recommandations par pays émises en 2024.

(23) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques fixés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan comprend un ensemble de mesures visant à soutenir la neutralité climatique et à relever les défis liés à l'adaptation au changement climatique. Afin d'intensifier les efforts visant à réaliser l'objectif à l'horizon 2030 et à mettre en œuvre le plan national intégré en matière d'énergie et de climat, un cadre de planification pour la mise en œuvre de la stratégie de développement à faible intensité de carbone sera établi, comprenant notamment une proposition d'objectifs sectoriels contraignants de réduction des émissions pour les secteurs les plus difficiles à décarboner et la mise en place des structures nécessaires au déploiement du Fonds social pour le climat. Pour renforcer la résilience face au changement climatique, un plan d'action assorti d'indicateurs sera adopté afin d'accélérer la mise en œuvre de la stratégie pour l'adaptation au changement climatique. Ces actions concernent les recommandations par pays de 2023 sur l'absorption effective des fonds de l'UE et la recommandation de 2023 sur la réduction de la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles.

Le plan contient des mesures du PRR visant à soutenir le renforcement de l'administration publique, du pouvoir judiciaire et des actifs de l'État grâce à la numérisation et à la simplification des procédures administratives et judiciaires, à l'amélioration de l'infrastructure informatique de l'État, à l'élargissement du réseau de services numériques et à l'extension de l'accès des ménages au haut débit et à la 5G. Les réformes et les investissements dans les infrastructures et les services numériques publics dans le domaine des TIC sont liés aux recommandations par pays de 2020 sur l'amélioration de l'accès aux infrastructures et aux services numériques, la promotion de l'acquisition de compétences et le renforcement de l'efficacité et de la capacité de l'administration publique à concevoir et à mettre en œuvre des projets et des politiques publics aux niveaux central et local. Le plan comprend des mesures allant au-delà du PRR et visant à renforcer la cybersécurité, à numériser davantage les services publics et à renforcer la gestion des données au sein de l'administration publique. Ces mesures concernent les recommandations par pays de 2019 et 2020 liées à l'amélioration de la communication électronique au sein de la justice, à l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire et au renforcement de l'accès aux infrastructures et services numériques. En outre, le plan prévoit d'importantes réformes visant à améliorer l'attractivité des carrières dans la recherche dans le domaine des TIC en lien avec les recommandations par pays de 2019 et de 2020 appelant à améliorer l'accès aux infrastructures et services numériques et à concentrer les investissements sur les transitions écologique et numérique. Le plan comprend également un ensemble de mesures du PRR dans le secteur des transports, qui répondent, entre autres, aux recommandations par pays visant à améliorer l'accès aux infrastructures et aux services numériques, à favoriser les transitions écologique et numérique, à réduire la demande d'énergie et la dépendance à l'égard des combustibles fossiles dans les transports et à promouvoir des solutions de transport durables. En outre, le plan comprend des mesures relatives à la rénovation énergétique des bâtiments et à leur rénovation après le tremblement de terre, au développement d'un réseau de données sismologiques, à l'utilisation circulaire des déchets de construction provenant de bâtiments ayant le statut de bien culturel et à l'élaboration de stratégies de rénovation urbaine verte, en tenant compte des recommandations par pays sur l'efficacité énergétique, la transition écologique, la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et la poursuite de la mise en œuvre de la FRR.

(24) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, en ce compris le socle européen des droits sociaux, le plan prévoit une réforme globale du système éducatif visant à élargir l'accès à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants et à l'enseignement supérieur, et à améliorer la qualité de l'enseignement primaire et supérieur, notamment en introduisant la scolarisation à temps plein et en préparant la transition vers la scolarisation la journée entière dans l'enseignement primaire. La réforme du système éducatif est liée à la recommandation par pays de 2019 sur l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la formation, de la qualité de ces dernières et de leur adéquation aux besoins du marché du travail, à la recommandation de 2020 sur la promotion de

([12]) Voir l'avis de la Commission du 26 novembre 2024 concernant le projet de plan budgétaire de la Croatie.

l'acquisition de compétences, à la recommandation de 2024 sur la réduction des pénuries de compétences par le renforcement des compétences de base et du perfectionnement et de la reconversion professionnels, et aux recommandations de 2023 et de 2024 sur la poursuite de la mise en œuvre continue du PRR. Le plan prévoit également d'importantes réformes du marché du travail visant à améliorer le cadre juridique et à accroître l'emploi en améliorant l'accessibilité et la qualité de l'enseignement professionnel et de l'éducation et de la formation des adultes, en prévoyant des politiques actives du marché du travail ciblées et en renforçant le système d'inclusion et de suivi des groupes vulnérables. Ces réformes concernent les recommandations par pays de 2019 et 2020 relatives au renforcement des mesures et des institutions liées au marché du travail, à l'amélioration de leur coopération avec les services sociaux et à l'amélioration de l'adéquation des prestations de chômage et des prestations minimales garanties. En matière de résilience sociale, le plan comprend une réforme du système de retraite visant à accroître l'adéquation des retraites, ainsi que de vastes réformes du système de protection sociale ayant pour but de réduire le risque de pauvreté et d'exclusion sociale des groupes vulnérables par l'intégration des prestations sociales et l'amélioration de la qualité, de l'accessibilité et de la disponibilité des services sociaux de proximité désinstitutionnalisés, en particulier les soins de longue durée. Ces réformes de la protection sociale sont liées à la recommandation de 2019 sur la consolidation des prestations sociales et l'amélioration de leur incidence sur la réduction de la pauvreté, à la recommandation de 2020 sur l'amélioration de l'adéquation des prestations de chômage et des prestations minimales garanties, et à la recommandation de 2024 sur la réduction des pénuries de main-d'œuvre et de compétences en facilitant l'accès aux soins formels de longue durée à domicile et de proximité. Le plan contient également de nombreuses mesures de protection des enfants exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale dans le cadre de la garantie européenne pour l'enfance.

En outre, le plan comprend des mesures visant à améliorer encore les performances et la compétitivité de la recherche, du développement et de l'innovation publics en réduisant la fragmentation des instituts de recherche publics et des établissements d'enseignement supérieur, et en octroyant des subventions en faveur de projets de recherche au titre d'un nouveau cadre de programmation, conformément aux recommandations par pays de 2019 sur l'orientation de la politique économique d'investissement vers la recherche et l'innovation, et sur l'amélioration des capacités des autorités nationales à élaborer des projets et des politiques publics, à la recommandation de 2020 sur l'amélioration de l'efficacité et de la capacité de l'administration publique à élaborer et à mettre en œuvre des projets publics, et aux recommandations de 2024 sur la poursuite de la mise en œuvre du PRR et sur l'amélioration de la compétitivité en remédiant à la forte fragmentation des instituts de recherche publics. En outre, le plan comprend des réformes visant à améliorer le fonctionnement de l'administration publique par l'amélioration des capacités des fonctionnaires, conformément à la recommandation de 2020 sur le renforcement de l'efficacité et de la capacité de l'administration publique à élaborer et à mettre en œuvre des projets publics, aux recommandations de 2022 et de 2024 sur la poursuite de la mise en œuvre du PRR et à la recommandation de 2024 sur la réduction des pénuries de compétences. Par ailleurs, le plan comprend les mesures du PRR prises dans le cadre de la rénovation des éléments de construction, axées sur le développement des compétences en vue de la reconstruction après le tremblement de terre et de la rénovation énergétique et introduisant de nouveaux programmes d'éducation et de formation des adultes dans le domaine de la construction pour les travailleurs de pays tiers, ces mesures étant liées aux recommandations par pays demandant de promouvoir l'acquisition de compétences en matière de transition écologique, de garantir l'absorption effective des fonds et de poursuivre la mise en œuvre du PRR.

(25) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan comprend des investissements clés du PRR visant à moderniser les réseaux d'électricité, à accroître la capacité de regazéification du gaz naturel liquéfié (GNL) et à étendre les infrastructures de transport transfrontalier de gaz. En outre, il comprend des mesures de soutien à l'adoption de sources d'énergie renouvelables, à la rénovation énergétique des bâtiments, à l'efficacité énergétique dans l'industrie et aux transports durables à émissions nulles, tout en luttant contre la précarité énergétique. Ces mesures sont liées aux recommandations par pays de 2019 sur l'orientation de la politique d'investissement vers l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les infrastructures environnementales, à la recommandation de 2020 sur la concentration des investissements sur les transitions écologique et numérique, en particulier sur les infrastructures environnementales, la production et la consommation propres et efficaces d'énergie, aux recommandations par pays de 2022 sur la diversification des importations de combustibles fossiles et la réduction de la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles et sur l'accélération du déploiement des énergies renouvelables, aux recommandations de 2022, 2023 et 2024 sur la poursuite de la mise en œuvre du PRR et à la recommandation de 2023 sur la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles par l'accélération du déploiement des énergies renouvelables.

(26) En ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense, le plan ne contient pas de détails sur les investissements ou les réformes qui y répondent.

(27) En outre, le plan comprend d'autres mesures allant au-delà des priorités communes de l'Union, notamment pour améliorer la gestion des actifs de l'État en réduisant le nombre d'entreprises publiques, en améliorant leur gouvernance, y compris en alignant les normes nationales sur les meilleures pratiques internationales, et en renforçant la capacité humaine à surveiller la gouvernance d'entreprise dans les entreprises publiques. Ces mesures concernent les recommandations par pays de 2019 demandant d'améliorer la gouvernance des entreprises publiques et d'intensifier la vente des entreprises publiques et des actifs non productifs. En outre, le plan prévoit également la

libéralisation des marchés des services, l'allègement de la charge administrative et fiscale et le renforcement du soutien à la croissance des jeunes pousses. Ces mesures concernent la recommandation par pays de 2019 sur la réglementation excessive du marché des produits et services et l'allègement des taxes parafiscales les plus lourdes, et les recommandations par pays de 2020 sur la poursuite de la réduction des taxes parafiscales et des contraintes réglementaires sur les marchés des biens et des services, ainsi que sur la promotion de l'investissement privé afin de favoriser la reprise économique. Le plan comprend également des mesures telles que l'octroi de prêts et de bonifications d'intérêts aux micro, petites et moyennes entreprises, le soutien à des projets dans les entreprises à moyenne capitalisation et les grandes entreprises, et l'investissement dans des fonds propres et quasi-fonds propres, en lien avec la recommandation de 2020 sur le maintien des mesures visant à fournir des liquidités aux petites et moyennes entreprises et la recommandation de 2024 sur l'accélération des investissements soutenus par des fonds de l'UE. Des mesures visant à favoriser un fonctionnement plus efficace des marchés des capitaux sont également incluses, conformément, plus récemment, à la recommandation de 2024 sur le renforcement de l'accès à différentes sources de financement et la promotion des marchés des capitaux. Le plan comprend également des mesures du PRR relatives à la modernisation des ports maritimes, à l'adaptation des véhicules entièrement autonomes et électriques et des infrastructures aux besoins des passagers handicapés, faisant suite à la recommandation de 2020 sur l'amélioration de l'accès aux infrastructures et services numériques. En outre, le plan comprend les mesures du PRR relatives à la rénovation énergétique des bâtiments ayant le statut de bien culturel, à l'intégration de données sismiques dans les bases de données spécialisées pour les plans d'aménagement du territoire et l'adoption de lignes directrices pour l'application d'un modèle pour le suivi de la consommation d'énergie dans les immeubles collectifs, faisant suite, entre autres, à la recommandation de 2020 sur l'amélioration de l'accès aux infrastructures et services numériques.

Par ailleurs, le plan vise à renforcer la résilience du système de santé en élargissant l'accès aux services au moyen de modèles innovants, d'investissements dans des équipements et des infrastructures de pointe, ainsi que dans la numérisation du parcours des médicaments, tout en améliorant la qualité des soins au moyen de lignes directrices cliniques harmonisées et de formations spécialisées. Ces efforts visent à relever les principaux défis sanitaires, tels que l'oncologie et les listes d'attente, tout en améliorant la gestion des déchets et des ressources au sein des établissements de santé, répondant ainsi aux recommandations par pays de 2020 sur l'amélioration de la résilience du système de santé et sur la promotion d'une répartition équilibrée des soins de santé et de la santé en ligne, ainsi qu'à la recommandation de 2021 sur les réformes fiscales en faveur de soins de santé durables. Les aspects liés à la formation sont également liés à la recommandation par pays de 2020 sur la promotion de l'acquisition de compétences. En dehors du PRR, la Croatie met en œuvre des mesures comprenant le développement de la santé en ligne, des soins palliatifs et de l'évaluation des technologies de la santé, ainsi que la promotion de modes de vie sains et la prévention des maladies.

(28) Le plan fournit des informations sur la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec les fonds de la politique de cohésion et le PRR de la Croatie. Les investissements au titre de la politique de cohésion ciblant le renforcement des capacités de recherche et d'innovation sont complémentaires des investissements et des réformes au titre du PRR visant à améliorer les performances du secteur de la recherche publique ainsi que les résultats des entreprises en matière d'innovation. Les investissements dans les établissements d'enseignement couvrant tous les niveaux d'éducation complètent les investissements du PRR et contribuent à élargir l'accès à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants et à l'enseignement supérieur, ainsi qu'à améliorer la qualité de l'enseignement primaire.

(29) Le plan donne un aperçu des besoins d'investissement public de la Croatie liés aux priorités communes de l'Union, à l'exception de la quatrième priorité relative au renforcement des capacités de défense. Il a pour objectif de contribuer à répondre aux besoins en investissements publics de la Croatie en rapport avec les priorités communes de l'Union. En ce qui concerne la première priorité commune liée aux transitions écologique et numérique justes, notamment le respect de la loi européenne sur le climat, le plan décrit les besoins d'investissement pour 78 mesures. Ces mesures sont liées, entre autres, aux investissements dans l'hydrogène vert, à l'efficacité énergétique et à la promotion de l'énergie propre, aux investissements dans les transports urbains et ferroviaires durables, à la numérisation de l'administration publique et du système judiciaire, ainsi qu'au soutien et à la promotion de la R&D. En ce qui concerne la priorité liée à la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan décrit les besoins d'investissement pour 30 mesures. Ces mesures concernent, entre autres, l'amélioration de l'accès à un logement abordable, les programmes d'éducation et de formation des adultes, les chèques de reconversion et de perfectionnement professionnels, les politiques actives du marché du travail, la construction et la modernisation de structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et d'écoles primaires et secondaires, notamment pour achever la transition vers la scolarisation à temps plein dans les écoles primaires, et la revitalisation démographique visant à soutenir les familles avec enfants et à prévenir le dépeuplement. En ce qui concerne la priorité liée à la sécurité énergétique, le plan décrit les besoins d'investissement pour 15 mesures liées, entre autres, à l'amélioration de l'efficacité énergétique par la rénovation des bâtiments, à la promotion de l'énergie propre par le développement des capacités de production d'hydrogène et des bornes de recharge, et à la modernisation du réseau de transport d'électricité.

Conclusion de l'évaluation menée par la Commission

(30) Dans l'ensemble, la Commission estime que le plan de la Croatie satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL

(31) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Croatie et estime que sa mise en œuvre intégrale serait propre à garantir des finances publiques saines et à contribuer à la soutenabilité de la dette publique ainsi qu'à une croissance durable et inclusive.

(32) Le Conseil prend note de l'évaluation du plan par la Commission. Toutefois, le Conseil invite la Commission à présenter son évaluation des futurs plans dans un document distinct de ses recommandations en vue de recommandations du Conseil.

(33) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris pour tenir compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. En particulier, le Conseil se félicite également que les parties prenantes concernées aient été associées au niveau national avant la présentation du plan. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense.

(34) Le Conseil attend de la Croatie qu'elle se tienne prête à ajuster sa stratégie budgétaire si nécessaire pour garantir la mise en œuvre de sa trajectoire des dépenses nettes. Le Conseil est résolu à suivre de près les évolutions économiques et budgétaires, y compris celles qui sous-tendent le scénario du plan.

(35) Le Conseil estime justifié de mener, en temps utile pour le prochain cycle de surveillance budgétaire, de nouvelles discussions visant à dégager une compréhension commune des implications en matière de surveillance annuelle des taux de croissance cumulés des dépenses nettes.

(36) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(37) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels de la Croatie, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen.

(38) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, il convient que le Conseil recommande à la Croatie la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan,

RECOMMANDE à la Croatie:

1. de veiller à ce que la croissance des dépenses nettes ne dépasse pas les valeurs maximales fixées à l'annexe I de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 2025.

Par le Conseil

Le président

A. DOMAŃSKI

ANNEXE I

Taux de croissance maxima des dépenses nettes
(taux de croissance annuels et cumulés, en termes nominaux)

Croatie

Années		2025	2026	2027	2028
Taux de croissance (en %)	Annuels	6,4	4,9	4,1	3,7
	Cumulés (*)	26,2	32,3	37,8	42,9

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2023. Les taux de croissance cumulés sont utilisés dans le suivi annuel de la conformité ex post dans le compte de contrôle.