COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2015

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2015

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 9, paragraphe 2,

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

vu la recommandation de la Commission européenne[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

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

(2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010,

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Croatie pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Croatie pour 2014.

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

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

(6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour la Croatie[7]. Elle y évaluait les progrès accomplis par la Croatie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Le rapport contient également les résultats du bilan approfondi réalisé au titre de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Croatie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs qui requièrent une action politique forte et une surveillance spécifique. Plus particulièrement, dans un contexte de faiblesse de la croissance, de lenteur des restructurations d'entreprises et de performance médiocre en matière d'emploi, les risques liés à la faible compétitivité, aux importants passifs externes et à l'endettement croissant du pays conjugué aux carences de la gouvernance du secteur public ont fortement augmenté.

(7) En mars 2015, à la suite de la publication du rapport sur le pays, les autorités croates ont entamé avec les services de la Commission un dialogue sur les réformes les plus urgentes pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques. Les autorités ont abordé le dialogue de manière positive et annoncé un certain nombre de mesures pertinentes, dont la réduction des charges parafiscales en 2016 et 2017, la rationalisation du système des agences de l'État et des unités régionales de l'administration centrale, l'encouragement des fusions volontaires des collectivités locales autonomes, la réduction de l'insécurité juridique et le renforcement de la cour des comptes. Les plans de réforme dans plusieurs autres domaines, tels que la réduction des charges administratives pour les entreprises et l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques, ont été précisés. Toutefois, le niveau d'ambition reste en deçà des attentes dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne le durcissement des règles en matière de retraite anticipée ainsi que la publication et la mise en œuvre des conclusions de l'examen des dépenses, même si certaines mesures complémentaires ont été présentées pour combler en partie les lacunes.

(8) La Croatie est actuellement soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2015, le gouvernement

5 COM(2014) 902.
6 COM(2014) 904.
7 SWD(2015) 30 final.

prévoit de corriger le déficit excessif d'ici à 2017, c'est-à-dire après la date limite de 2016 recommandée par le Conseil. Il propose de réduire graduellement le déficit nominal pour qu'il atteigne 5,0 % du PIB en 2015, 3,9 % en 2016 puis 2,7 % en 2017. D'après le programme de convergence, le ratio d'endettement devrait culminer à 92,5 % en 2017 pour globalement se stabiliser à 92,4% en 2018. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires semble quelque peu optimiste, car, si la croissance retenue est comparable, les efforts d'assainissement sur lesquels il repose sont plus conséquents dans le programme que dans les prévisions de la Commission. Les mesures contribuant à la réalisation des objectifs prévus en matière de déficit à partir de 2015 ne sont que partiellement détaillées. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, on ne peut s'attendre à une correction durable du déficit excessif pour 2016. Compte tenu du nombre de mesures discrétionnaires prises, l'effort budgétaire de 2014 a respecté la recommandation du Conseil, ce qui est également le cas pour l'ensemble de la période 2014-2015, malgré le déficit estimé de 2015. L'évolution (corrigée) du solde structurel pour 2014-2015 reste toutefois en deçà de la valeur recommandée. Il en va de même pour l'effort budgétaire de 2016. Il y a donc lieu de prendre des mesures structurelles supplémentaires. Sur la base de son évaluation du programme de convergence et compte tenu des prévisions du printemps 2015 de la Commission, le Conseil est d’avis que la Croatie risque de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

(9) Le 23 avril 2015, la Croatie a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de convergence pour 2015. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(10) La Croatie procède actuellement au réexamen de ses dépenses en vue, d'une part, de réaliser des gains d’efficacité, notamment en ce qui concerne les salaires, la sécurité sociale et les subventions, et, d'autre part, de disposer d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour accorder la priorité aux dépenses et aux investissements favorables à la croissance. En pourcentage du PIB, la part des recettes de la Croatie provenant des taxes récurrentes sur les biens immobiliers figure parmi les plus faibles de l’Union. Au cours de l’année écoulée, des mesures ont été prises en vue d’améliorer le respect des obligations fiscales, notamment des mesures de lutte contre la fraude à la TVA, et il faut désormais passer à l'action. Le cadre budgétaire de la Croatie a été renforcé par les réformes récentes mais d’importantes difficultés persistent. Des faiblesses dans le contrôle effectif des dépenses et dans la cohérence du respect des contraintes budgétaires nuisent à l’élaboration des politiques budgétaires et aux conclusions des audits. L'augmentation rapide de la dette publique exige une gestion beaucoup plus active de l'endettement public.

(11) Le système de retraite est pénalisé par un grand nombre de départs à la retraite anticipée, par un système extrêmement généreux de préretraite pour certaines professions et par de nombreux régimes spéciaux de retraite. Les départs anticipés sont favorisés par des réductions comparativement faibles du montant de la retraite, voire par l'absence de réduction pour certains travailleurs. L’écart entre l'âge minimal légal de départ à la retraite et celui de la retraite anticipée est également élevé en comparaison d'une moyenne de l’Union inférieure à trois ans. En outre, le système est très fragmenté, ce qui comprime les dépenses pour les pensions normales. En conséquence, le taux de prestation du système de retraite est inférieur à celui de la plupart des États membres, malgré des dépenses comparables. En ce qui concerne le secteur de la santé, des arriérés récurrents continuent à faire courir des risques

budgétaires. Des mesures ont été prises pour rationaliser le financement des hôpitaux, mais elles comportent des risques de mise en œuvre. L'augmentation de 10 % du budget ne couvre que partiellement les besoins de financement; des gains d'efficacité supplémentaires devront être réalisés afin de garantir l'apurement total des arriérés d'ici à 2017.

(12) L'ajustement limité des salaires après la crise a exacerbé les conséquences négatives sur l'emploi. L'analyse générale du cadre de fixation des salaires et des pratiques de détermination des salaires effectuée en 2014 a révélé que le système n'était pas capable de s'adapter à l'évolution de l'environnement macroéconomique. Les points faibles spécifiques concernent les fortes inégalités entre le secteur privé et le secteur public, entreprises publiques comprises, l'extension des conventions collectives à des parties non signataires et des difficultés liées à la résiliation des accords obsolètes. L'analyse doit être suivie de mesures concrètes. Il est également important de surveiller les effets de la réforme du marché du travail de 2013-2014.

(13) La main-d'œuvre active souffre du vieillissement rapide de la population associé à la faiblesse des taux d'activité, en particulier chez les jeunes et chez les travailleurs de plus de 50 ans. Malgré l'élargissement de leur portée et l'augmentation des dépenses qui y sont consacrées, les politiques actives de l'emploi n'atteignent pas suffisamment les chômeurs de longue durée, les travailleurs âgés et les jeunes sans emploi qui ne suivent ni études ni formation. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur est l'un des plus bas de l'Union. L'inadéquation des compétences et les faiblesses du système d'éducation et de formation ont un effet dissuasif en ce qui concerne l'obtention de diplômes de l'enseignement supérieur. L'ampleur de l'économie informelle constitue un problème persistant et se traduit par une incidence élevée du travail non déclaré. Les mesures retenues par la commission pour la lutte contre le travail non déclaré à la fin de 2014 doivent à présent être mises en œuvre. Il existe à l'heure actuelle plus de 80 programmes et prestations de sécurité sociale différents. Le regroupement des prestations a commencé, mais des efforts de réforme supplémentaires sont nécessaires en 2015 afin d'améliorer leur couverture et leur adéquation.

(14) La répartition des compétences entre le niveau national et le niveau local est complexe et fragmentée, ce qui entrave la bonne gestion des finances publiques et l'efficacité des dépenses publiques. La répartition actuelle des fonctions et les faiblesses administratives au sein des autorités locales ont des conséquences directes dans un certain nombre de domaines, tels que la perception de l'impôt, l'octroi des prestations sociales, la gestion des Fonds structurels et d'investissement européens, les marchés publics et la fourniture des services publics. À court terme, les autorités envisagent de mettre en place des mécanismes encourageant les fusions volontaires ou la coordination des collectivités autonomes. Au niveau de l'administration centrale, la réforme et la rationalisation du système des agences de l'État se sont fondées sur l'analyse réalisée en 2014.

(15) L'environnement économique de la Croatie souffre d'importantes lacunes institutionnelles, notamment une instabilité réglementaire, un contrôle défaillant de la qualité législative, des coûts de conformité élevés, des pratiques discriminatoires et des entraves excessives pour les prestataires de services, de lourdes charges administratives, d'innombrables charges parafiscales, un manque de transparence et de prévisibilité dans le fonctionnement des administrations, en particulier au niveau local, un développement inégal des canaux de communication électroniques, ainsi qu'une durée élevée des procédures judiciaires, plus spécialement dans les tribunaux

de commerce, où le système de gestion des dossiers doit être modernisé. La nouvelle stratégie de lutte contre la corruption est insuffisamment ciblée et détaillée; il convient d'y remédier dans un plan de mise en œuvre.

(16) La surveillance des entreprises publiques n'est pas totale en ce qui concerne les sociétés établies au niveau local et les filiales des grandes entreprises publiques. Les autorités prévoient de réduire le nombre des entreprises «stratégiques» et de renforcer le programme de privatisation. Il y a lieu d'améliorer encore la qualité de la gouvernance, y compris en ce qui concerne le renforcement et l'harmonisation de la surveillance pour les différentes entreprises d'État. La désignation des membres des conseils d'administration manque de transparence et les exigences en matière de compétences sont relativement faibles, ce qui nuit à la bonne gestion des biens publics.

(17) La mise en place d'un cadre efficace et transparent en matière de sauvetage et d'insolvabilité est indispensable pour atténuer les pressions considérables en faveur du désendettement auxquelles sont confrontées les entreprises croates et pour développer davantage une culture de la restructuration rapide et de la «seconde chance». Une évaluation de la législation relative à la pré-insolvabilité montre que l'efficacité *ex ante* du cadre législatif actuel se classe parmi les plus faibles de l'Union. Une réforme du cadre de l'insolvabilité a été entreprise et son adoption par le parlement devrait intervenir dans la première moitié de 2015. La Banque croate pour la reconstruction et le développement pourrait jouer un rôle essentiel dans la reprise économique du pays. Elle est directement exposée au risque de crédit, ce qui pourrait avoir des conséquences pour les finances publiques. Il est donc important qu'elle fasse l'objet d'une surveillance prudentielle et d'une ferme gouvernance d'entreprise. La structure et la transparence de ses dispositions relatives à l'obligation de rendre des comptes applicable aux gestionnaires peuvent également être améliorées. À la suite de l'émergence d'un risque monétaire et d'un risque de crédit lié au taux de change, il faut trouver une solution à long terme qui soit proportionnée et équitable, qui repose sur une base légale solide et qui vise avant tout à venir en aide aux emprunteurs confrontés aux plus grandes difficultés.

(18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Croatie, qu'elle a publiée dans son rapport 2015 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Croatie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Croatie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

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

(20) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Croatie et son programme de convergence. Ses recommandations formulées en vertu de

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

l’article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Croatie s’attache, au cours de la période 2015-2016:

1. à corriger de manière durable le déficit excessif d'ici à 2016 en prenant les mesures nécessaires en 2015 et en renforçant la stratégie budgétaire pour 2016; à publier et à mettre en œuvre les conclusions de l'examen des dépenses; à améliorer le contrôle des dépenses aux niveaux central et local, notamment en mettant en place un mécanisme de sanction pour les entités dépassant leurs limites budgétaires; à adopter la loi de responsabilité budgétaire et à renforcer la capacité et le rôle de la cour des comptes; à introduire une taxe foncière récurrente et à améliorer le respect des obligations en matière de TVA; à améliorer la gestion de la dette publique, notamment par la publication annuelle d'une stratégie de gestion de la dette et par la mise à disposition de ressources adéquates;

2. à décourager les départs en retraite anticipée en les pénalisant davantage; à améliorer l'adéquation et l'efficacité des dépenses en matière de retraite en restreignant la définition des professions pénibles et dangereuses; à contrer les risques budgétaires dans le secteur des soins de santé;

3. en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, à combler les lacunes du cadre de fixation des salaires afin d’encourager l’alignement des salaires sur la productivité et la situation macroéconomique; à renforcer les incitations destinées aux chômeurs et aux inactifs pour qu'ils acceptent un emploi rémunéré; sur la base de l'examen de 2014, à mettre en œuvre la réforme du système de sécurité sociale et à consolider les prestations sociales en les ciblant davantage et en éliminant les chevauchements;

4. à réduire le degré de fragmentation et de chevauchement entre les niveaux de pouvoir central et local, en proposant un nouveau modèle pour la répartition fonctionnelle des compétences et en rationalisant le système des agences de l'État; à accroître la transparence et la responsabilisation dans le secteur des entreprises publiques, notamment en ce qui concerne les nominations à des postes de gestion et les exigences en matière de compétences; à progresser dans l'admission à la cotation de paquets minoritaires d'actions des entreprises publiques et dans les privatisations;

5. à réduire de manière significative les charges parafiscales et à supprimer les obstacles excessifs pour les prestataires de services; à définir et à mettre en œuvre des actions visant à améliorer l’efficacité et la qualité du système judiciaire, notamment des tribunaux de commerce;

6. à renforcer les cadres de pré-insolvabilité et d'insolvabilité pour les entreprises afin de faciliter la restructuration de la dette et à mettre en place une procédure d’insolvabilité personnelle; à renforcer la capacité du secteur financier à soutenir la reprise économique compte tenu des défis représentés par les importants prêts improductifs consentis aux entreprises ainsi que par les prêts hypothécaires en devises étrangères, et des pratiques de gouvernance défaillantes de certaines institutions.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président