



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.6.2011
SEC(2011) 818 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2011

et portant avis du Conseil

**concernant le programme de stabilité actualisé de la Bulgarie
pour 2011-2014**

{SEC(2011) 711 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2011

et portant avis du Conseil

**concernant le programme de stabilité actualisé de la Bulgarie
pour 2011-2014**

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 économiques¹, et notamment son article 9, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne²,

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 de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera 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.
- (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 membres³, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque le lancement d'un nouveau cycle de gouvernance économique

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO C [...] du [...], p. [...].

³ Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011.

dans l'Union européenne et du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps utiles pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 15 avril 2011, la Bulgarie a présenté la version actualisée de son programme de convergence 2011, qui couvre la période 2011-2014, ainsi que son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) La crise économique a mis un terme à une période de forte croissance alimentée par un afflux massif d'investissements directs étrangers et par l'expansion du crédit. Après avoir chuté de 7,1 % au total par rapport au niveau le plus élevé qu'elle avait atteint, la croissance du PIB a repris au second trimestre 2010, avec pour résultat final un PIB réel quasiment stable pour l'année 2010 dans son ensemble. La forte reprise des exportations et la reconstitution des stocks ont été les principaux déterminants de la croissance. Alors qu'il était excédentaire avant la crise, le solde budgétaire des administrations publiques s'est transformé en un déficit qui a atteint 4,7 % du PIB en 2009 et 3,3 % du PIB en 2010. Si la production et l'emploi dans les industries à vocation exportatrice ont augmenté, le ralentissement de l'activité dans les secteurs de la construction, de l'immobilier et du commerce de détail a freiné la reprise au cours de l'année écoulée. C'est l'emploi qui a le plus souffert de la correction de la production, quelque 358 000 postes de travail ayant été perdus par rapport au sommet atteint en 2008. En conséquence, le chômage a augmenté de plusieurs points de pourcentage pour s'établir à 10,2 % fin 2010 ; il n'est pas prévu qu'à moyen terme, l'emploi revienne à son niveau d'avant-crise.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est basé sur des prévisions de croissance plus optimistes que celles retenues par les services de la Commission. Après un ajustement budgétaire rapide et massif équivalent à plus de 2 points de pourcentage en termes structurels en 2010, l'effort budgétaire prévu pour 2011 se situe bien en deçà de l'ajustement recommandé d'au moins 0,75 % du PIB. Néanmoins, le programme de convergence actualisé prévoit une correction du déficit excessif des administrations publiques en 2011, conformément à la recommandation du Conseil, ainsi que d'autres diminutions ultérieures. L'actualisation ne donne cependant pas suffisamment de détails sur les mesures budgétaires envisagées pour

atteindre les objectifs budgétaires pendant la période 2012-2014. Même révisé à la baisse, l'objectif à moyen terme (OMT) d'un déficit structurel s'élevant à 0,6 % du PIB en 2014 reste plus ambitieux que le niveau minimal requis. Il reflète les objectifs du pacte de stabilité et de croissance et il est prévu qu'il soit atteint à la fin de la période de programmation (2014). Cependant, l'effort budgétaire structurel moyen envisagé chaque année au cours de la période 2012-2014, après la correction prévue du déficit excessif en 2011, reste bien en deçà de l'amélioration structurelle recommandée de 0,5 % minimum par an. Compte tenu de l'amélioration progressive des perspectives économiques, il conviendrait que le programme s'attache à atteindre plus rapidement l'OMT. Évaluée à la lumière d'une estimation prudente de la croissance potentielle de la production à moyen terme, la croissance des dépenses budgétaires prévue en 2012 et 2013 apparaît optimiste, ce qui constitue un risque pour la situation budgétaire structurelle à moyen terme.

- (9) La correction du déficit excessif telle qu'envisagée d'ici la fin 2011 contribuera à restaurer la confiance et renforcera la crédibilité de la politique menée par le gouvernement. À moyen terme, il sera important d'atteindre l'objectif d'un faible déficit structurel, à hauteur de 0,6 % du PIB, de manière à garantir que la politique budgétaire soutient le régime monétaire en vigueur. L'assainissement budgétaire est toutefois entravé par des dysfonctionnements du secteur public qui pourraient engendrer une pression considérable sur les dépenses, alors que les recettes budgétaires seront probablement inférieures structurellement à ce qu'elles étaient au cours des années d'expansion qui ont précédé la crise. Il convient donc de procéder à une réforme ambitieuse des finances publiques pour pouvoir mener à bien l'indispensable ajustement budgétaire et contribuer à dégager les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des réformes structurelles, y compris le cofinancement requis pour les projets soutenus par l'UE.
- (10) Les résultats budgétaires de la Bulgarie ont été relativement bons dans le contexte économique favorable qui prévalait avant la crise. Les objectifs budgétaires ont été systématiquement respectés et des réserves budgétaires conséquentes ont été accumulées. En 2009, sous l'effet de la crise économique, le budget a présenté un déficit pour la première fois depuis de nombreux exercices et la règle consistant à garder un budget en équilibre ou en excédent et à limiter les dépenses publiques à moins de 40 % du PIB n'a plus été respectée. Cette évolution s'explique en partie par diverses faiblesses dans les mécanismes de planification et de contrôle des dépenses. Elle résulte également du fait que les recettes supplémentaires engendrées par le dynamisme de l'activité économique d'avant-crise ont servi à financer d'importantes augmentations des dépenses ad hoc et des réductions des cotisations de sécurité sociale. Pour remédier à ces problèmes, les autorités ont décidé de plusieurs mesures visant à améliorer les mécanismes de contrôle, de suivi et de notification des dépenses, notamment l'adoption d'un paquet législatif complet, le renforcement des règles budgétaires et la définition d'un cadre budgétaire à moyen terme. Ces mesures devraient permettre de renforcer la discipline budgétaire et la prévisibilité des politiques, de réduire la volatilité macroéconomique et de garantir une politique budgétaire moins procyclique.
- (11) Les années d'expansion d'avant-crise ont été marquées par une contraction importante du marché du travail et une croissance élevée des salaires qui a dépassé les gains de productivité. La croissance des salaires a culminé à un taux annuel proche des 20 % au quatrième trimestre 2007. Avec la récession, les salaires ont commencé à baisser,

quoique leur croissance soit restée relativement élevée, proche des 10 % en 2010, pour les salariés sous contrat de travail (qui représentent environ 65 % de la main-d'œuvre). Aligner la croissance des salaires sur la croissance de la productivité facilitera la restructuration interne de l'économie au profit des secteurs productifs et des secteurs orientés à l'exportation.

- (12) Les obstacles à la participation au marché du travail reflètent en partie l'insuffisance de politiques actives du marché du travail suffisamment ciblées et adaptées ainsi que le sous-financement et l'inefficacité des services publics de l'emploi. La qualité des services offerts en matière d'activation, d'aide à la recherche d'un emploi et de reconversion est aussi faible que le montant des dépenses publiques qui y sont consacrées. L'efficacité des politiques actives du marché du travail apparaît également limitée puisque 12 % seulement des demandeurs d'emploi bénéficient de mesures d'activation. Le lancement de programmes d'emploi à orientation davantage régionale et les programmes de formation à grande échelle menés dans le cadre des fonds structurels européens auront des effets positifs à court terme. Toutefois, la faible capacité de suivi et d'évaluation des résultats des programmes ne facilite pas la conception des mesures politiques. Ainsi qu'il ressort d'un rapport récent commandé par le service public pour l'emploi («Évaluation des effets nets des politiques actives du marché du travail en Bulgarie»), si les services offerts étaient davantage individualisés et de meilleure qualité et si les agences de l'emploi disposaient de meilleures infrastructures, l'aide apportée aux chômeurs dans leur recherche d'un emploi serait plus efficace.
- (13) La crise économique continue de faire sentir ses effets sur le marché du travail. Le taux de chômage a bondi de 5,4 % en 2008 à 10,2 % en 2010 et le chômage des jeunes (de 15 à 24 ans) a atteint 23,2 % à la fin 2010. La crise a en particulier frappé les personnes peu qualifiées (notamment une part importante de la minorité rom) qui représentent presque 70 % des chômeurs. La part du chômage de longue durée (46 % en 2010) est plus élevée que la moyenne de l'UE (40 % en 2010) et le risque existe qu'il devienne structurel. Le taux d'activité des jeunes s'est constamment situé à moins de deux tiers de la moyenne de l'UE (2009: 29,5 %; UE: 43,8 %). Leur taux d'emploi s'est établi à 24,8 % en 2009 (UE: 35,2 %). La Bulgarie a le taux le plus élevé de jeunes qui n'étudient ou ne travaillent pas (19,5 % de la catégorie des 15 à 24 ans). Un des principaux obstacles à la participation des jeunes au marché du travail est le manque de possibilités de combiner formation et emploi, en particulier dans le cadre de stages et d'apprentissages dans leur domaine d'études qui faciliteraient leur insertion sur le marché du travail.
- (14) Malgré un niveau d'éducation supérieur à la moyenne, plus de 40 % des jeunes Bulgares ont une maîtrise insuffisante en lecture, écriture et calcul. Le système éducatif pourrait donc encore être amélioré de manière à mieux prendre en compte les besoins réels du marché du travail. Se fondant sur les résultats positifs de la récente réforme ayant porté sur la décentralisation scolaire, la future loi sur l'enseignement préscolaire et scolaire devrait apporter un certain nombre de solutions, qui pourraient encore être renforcées par la suite, notamment en ce qui concerne l'autonomie financière, les taux de fréquentation des établissements préscolaires, l'évaluation externe et la responsabilisation. Si le taux de décrochage scolaire (14,7 % en 2009) est proche de la moyenne de l'UE, il est particulièrement élevé au sein de la communauté rom (pour laquelle il a été estimé à 43 % en 2008). Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur (27,9 % en 2009) reste inférieur à la moyenne de l'UE

(32,2 %). La Bulgarie a considérablement retardé la réforme de son enseignement supérieur. La nouvelle loi sur l'enseignement supérieur, dont l'adoption prévue pour 2010 a été suspendue, devrait constituer un instrument utile pour répondre aux besoins de réforme.

- (15) La réforme des retraites décidée en 2010 n'est pas liée au critère d'espérance de vie ou à la situation du système de santé et de soins de longue durée. La période de mise en œuvre s'étale de 2011 à 2026, la plupart des mesures prenant effet au cours de la seconde moitié de la période, ce qui pourrait mettre en danger tant la mise en œuvre que la viabilité du premier pilier du système de retraite.
- (16) Par rapport à la moyenne de l'UE, les citoyens bulgares sont davantage confrontés à la pauvreté (41,9 % de la population bulgare connaissent des privations matérielles graves contre 8,1 % des citoyens de l'UE). Quelque 66 % des personnes âgées sont menacées par la pauvreté, un taux sensiblement supérieur à la moyenne de l'UE. Il y a des signes d'une détérioration des conditions de vie au cours des deux dernières années. Étant donné la situation démographique, la réalisation des objectifs du programme national de réforme (PNR) en matière de réduction de la pauvreté dépendra dans une large mesure de la conception de politiques adéquates en faveur des travailleurs âgés et des personnes défavorisées ainsi que de l'adéquation des transferts sociaux. Le PNR annonce la définition d'une stratégie opérationnelle pour l'intégration des Roms (dont on estime qu'ils représentent 10 % de la population), afin de s'attaquer, dans le cadre d'un plan global unique, aux multiples obstacles qu'ils rencontrent dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la santé et du logement.
- (17) La faible efficacité des services publics reste un obstacle à la croissance. Malgré la récente rationalisation qui a été opérée, la réforme des administrations publiques n'a pas porté sur l'amélioration de la qualité du personnel ou des fonctions clés. En Bulgarie, le taux de pénétration du haut débit fixe — 14,9 %, soit le deuxième plus bas de l'UE — reste très faible, ce qui limite le développement des services fournis par voie électronique.
- (18) Le taux d'irrégularités dans les marchés publics atteint 60 % de l'ensemble des procédures vérifiées et est même plus élevé pour les grands projets d'infrastructure, dans lesquels les autorités ont une obligation de contrôle ex ante. Les compétences de l'Agence publique d'inspection financière ayant été fortement réduites, elle n'a pu contrôler ex post que 12 % de l'ensemble des marchés publics en 2009.
- (19) L'intensité énergétique de l'économie bulgare est une des plus élevées de l'UE. Un exemple frappant est celui du chauffage domestique, où des immeubles à appartements mal entretenus concentrent l'essentiel du problème. Les changements apportés récemment aux critères d'éligibilité offrent la possibilité d'affecter les fonds structurels de l'UE à des investissements en matière d'économies d'énergie. Le niveau des investissements a été faible, alors que les recettes tirées des taxes sur l'énergie et les transports ont diminué par rapport au PIB et aux prélèvements obligatoires sur le travail (qui sont nettement supérieurs à la moyenne de l'UE). L'accès au marché de l'énergie est entravé par des restrictions à la concurrence et des mécanismes opaques de fixation des prix.

- (20) La Bulgarie a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus⁴. Au plan budgétaire, les engagements pris indiquent que la viabilité des finances publiques sera renforcée grâce à des mesures en matière de réforme des retraites, à l'introduction dans le secteur public d'un système de rémunérations fondées sur les prestations, s'accompagnant d'un gel des pensions et des salaires jusqu'en 2013, et au renforcement du cadre budgétaire interne par l'adoption d'un pacte de stabilité financière prévoyant des règles budgétaires chiffrées contraignantes. Pour encourager l'emploi, des mesures seront prises afin de réduire la part du travail non déclaré et augmenter le taux de participation au marché du travail. Les mesures en matière de compétitivité se concentrent sur la réduction des charges administratives et le développement de l'administration en ligne, l'amélioration de l'accès à l'éducation et le renforcement de l'efficacité du système éducatif. Les engagements ci-avant concernent trois des quatre domaines du pacte, laissant de côté le secteur financier. Ils s'inscrivent dans la continuité de l'agenda de réforme plus large exposé dans le programme de convergence et le programme national de réforme et renforcent les projets de réforme en cours dans les domaines de la gouvernance budgétaire, des administrations publiques et de l'éducation. Les engagements au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en compte dans les recommandations.
- (21) La Commission a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme de la Bulgarie ainsi que les engagements pris par ce pays dans le cadre du pacte pour l'euro plus⁵. 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 avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique européenne par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Elle considère qu'après l'ajustement budgétaire rapide et massif réalisé en 2010, les plans d'assainissement budgétaire pour 2011 doivent être mis en œuvre tels que prévus et que le déficit doit être ramené sous la valeur de référence de 3 %, conformément à la recommandation du Conseil. L'actualisation n'est pas suffisamment détaillée concernant les mesures budgétaires envisagées pour atteindre les objectifs budgétaires au cours de la période 2012-2014 et il aurait été possible de garantir des progrès plus rapides dans la réalisation de l'objectif à moyen terme. La consolidation du cadre budgétaire interne renforcera la discipline budgétaire et accroîtra la prévisibilité et la crédibilité de la politique du gouvernement à moyen terme. Des mesures supplémentaires sont également prévues afin de renforcer la compétitivité, d'aider les personnes à trouver un emploi, de protéger les groupes les plus vulnérables confrontés à des obstacles multiples, d'accroître les compétences des administrations publiques et des régulateurs, d'améliorer l'efficacité des ressources ainsi que d'offrir plus de possibilités d'investissement et de croissance.
- (22) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 juin 2010 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de convergence de la Bulgarie, et les recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-

⁴ Pour plus de détails sur les engagements pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus, se reporter au document SEC(2011) 711.

⁵ SEC(2011) 711.

dessous, en particulier, reflètent son avis⁶. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Bulgarie,

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

- (1) procéder à la mise en œuvre effective du budget de manière à corriger le déficit excessif en 2011; définir les mesures qui viendront en appui de la stratégie budgétaire 2012-2014 et profiter de la reprise économique actuelle pour accélérer l'ajustement budgétaire afin d'atteindre l'objectif à moyen terme, essentiellement en maintenant la croissance des dépenses au même niveau que la croissance potentielle à moyen terme, tout en augmentant la part des dépenses publiques génératrices de croissance;
- (2) adopter des mesures destinées à améliorer la prévisibilité de la planification budgétaire et sa mise en œuvre, en particulier en renforçant la gouvernance budgétaire; à cette fin, définir et mettre en place des règles budgétaires contraignantes et un cadre budgétaire à moyen terme clairement délimité afin de garantir la transparence à tous les niveaux de gouvernement; prendre les dispositions requises pour que les rapports sur l'exécution du budget soient établis sur la base de la comptabilité d'exercice;
- (3) adopter des mesures pour accélérer la réforme en cours du système de retraite et renforcer les mesures destinées à aider les travailleurs âgés à rester actifs plus longtemps;
- (4) promouvoir, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, des politiques garantissant que la croissance des salaires reflète mieux les gains de productivité et préserve la compétitivité;
- (5) adopter des mesures destinées à relever le défi de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de l'inclusion sociale, notamment en faveur des groupes vulnérables confrontés à des obstacles multiples, en développant le marché des fournisseurs privés de services de recherche d'emploi, en modernisant les services publics de l'emploi de manière à renforcer leur capacité à faire correspondre les profils de qualification avec les besoins du marché du travail et en se concentrant sur le soutien aux jeunes peu qualifiés; faire avancer le processus de réforme du système éducatif en adoptant, pour la mi-2012, une loi sur l'enseignement préscolaire et scolaire et une nouvelle législation sur l'enseignement supérieur;
- (6) intensifier le renforcement des capacités administratives des fonctions essentielles du gouvernement et des autorités réglementaires, de sorte que les services publics puissent répondre plus efficacement aux besoins des citoyens et des entreprises; adopter des mesures de supervision des marchés publics fondées sur des évaluations des risques et renforcer la capacité des autorités à prévenir et à sanctionner les irrégularités afin d'améliorer les critères de qualité et de rapport qualité-prix dans l'utilisation des fonds publics;

⁶ Comme prévu à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

- (7) abolir les barrières à l'entrée, les accords sur les bénéfices garantis et le contrôle des prix et garantir la pleine indépendance de l'autorité bulgare de régulation du secteur énergétique, afin d'ouvrir davantage à la concurrence les marchés du gaz et de l'électricité; introduire des mesures d'incitation visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président