



Bruxelles, le 18.5.2016
COM(2016) 331 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2016

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2016

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2016

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2016

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 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

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 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, dans lequel la Croatie est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2016) 331 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 et P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

- (2) Le rapport 2016 pour la Croatie⁷ a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la Croatie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015, ainsi que vers la réalisation de ses objectifs nationaux dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Il comprenait également un bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi⁸. Son analyse l'amène à conclure que la Croatie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. Il est particulièrement essentiel de remédier aux vulnérabilités liées au niveau élevé de l'endettement public, des entreprises et extérieur dans un contexte de chômage élevé. Parmi les autres faiblesses nécessitant une action spécifique des pouvoirs publics figurent la gouvernance budgétaire, la gouvernance des entreprises publiques, l'efficacité de l'administration publique et la résolution des prêts non productifs.
- (3) Le 28 avril 2016, la Croatie a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de convergence pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. Le programme national de réforme présente des réformes assez ambitieuses qui, si elles sont intégralement mises en œuvre dans les délais indiqués, contribueront à remédier aux déséquilibres macroéconomiques du pays. Il expose des mesures adéquates pour améliorer la gestion des finances publiques, le secteur de la santé et l'environnement économique, et traduit la volonté de la Croatie de mener des réformes ambitieuses dans les domaines de l'administration publique, du système de retraite, de la protection sociale et de l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques. Au vu de l'analyse des engagements pris par la Croatie, il n'est pas nécessaire, à ce stade, de passer au stade suivant de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁹.
- (5) La Croatie fait actuellement l'objet du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2016, le gouvernement table sur un déficit nominal inférieur à 3 % du PIB, plus précisément sur un déficit de 2,6 %, et prévoit que ce dernier continuera à se combler pour revenir à 1 % du PIB en 2019. Il s'attend par ailleurs à atteindre son objectif budgétaire à moyen terme - un déficit de 1,75 % du PIB en termes structurels - pendant toute la durée du programme. Le ratio de la dette publique au PIB a culminé à 86,7 % en 2015, mais, d'après le programme de convergence, devrait décroître progressivement pour atteindre 80,0 % en 2019. En termes nominaux, les projections du ratio de la dette au PIB exposées dans le programme respectent le critère de réduction de la

⁷ SWD(2016) 80 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

dette. Toutefois, même si le scénario macroéconomique sur lequel s'appuient ces projections budgétaires est plausible en termes réels, la croissance nominale du PIB est supérieure à ce qui a été annoncé dans les prévisions de la Commission, surtout pour 2016. La réduction attendue du ratio de la dette au PIB repose donc sur des projections de croissance nominale favorables. De plus, elle tient compte d'importants ajustements stocks-flux ayant pour effet de réduire la dette, résultant de la vente d'actifs financiers, qui ne sont pas suffisamment précisés. Qui plus est, la plupart des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de déficit prévus à partir de 2017 ne sont pas précisées. Selon les prévisions du printemps 2016 de la Commission, le déficit public devrait atteindre 2,7 % du PIB en 2016, ce qui est conforme à l'objectif de déficit nominal fixé dans la recommandation du Conseil au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE. L'effort budgétaire recommandé dans le cadre de la procédure de déficit excessif devrait donc être réalisé. En revanche, toujours selon les prévisions de la Commission, le critère prévisionnel de réduction de la dette ne devrait pas être atteint. Alors qu'un ajustement structurel de 0,2 % du PIB en 2017 serait suffisant pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme, l'ajustement structurel devrait être plus élevé pour garantir le respect du critère de réduction de la dette. Pour être plus précis, un ajustement supérieur à la valeur de référence de 0,5 % du PIB semble indiqué compte tenu de l'importance de la dette et de la conjoncture actuelle en Croatie. En l'état actuel des choses, le solde structurel devrait se détériorer de 0,2 % du PIB en 2017. Sur la base de son évaluation du programme de convergence et compte tenu des prévisions du printemps 2016 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. Des mesures supplémentaires devront donc être prises en vue de les respecter en 2017.

- (6) La planification budgétaire croate présente toujours de grandes faiblesses en dépit des quelques améliorations résultant des modifications apportées en 2015 à la loi de finance. Les liens entre le cadre budgétaire pluriannuel et les budgets annuels restent faibles et il n'existe pas de règles claires sur la modification des plans budgétaires en cours d'exercice. La planification stratégique des différentes unités budgétaires n'est soumise à aucun contrôle systématique et ne garantit pas suffisamment l'alignement des priorités d'action sur les objectifs budgétaires à moyen terme. Le processus budgétaire tient peu compte des opérations extrabudgétaires et des ajustements comptables importants qui ont des répercussions sur le déficit et la dette publics. Les règles budgétaires chiffrées sont actuellement en cours de révision. L'un des principaux enjeux consiste à les rendre plus opérationnelles et à mieux les aligner sur le pacte de stabilité et de croissance. Des efforts s'imposent également pour améliorer les données statistiques sur lesquelles s'appuie la planification budgétaire.
- (7) La commission de la politique budgétaire, qui est chargée de contrôler le respect des règles budgétaires au niveau national, est étroitement liée aux autorités budgétaires nationales et manque de personnel. Dans ces conditions, son indépendance politique et fonctionnelle n'est pas garantie. Une révision de son organisation institutionnelle et de son mandat a été annoncée pour le troisième trimestre de 2016.
- (8) La Croatie a entrepris une réforme de son système de charges communales qui a été présentée comme s'intégrant dans une réforme plus vaste de la fiscalité immobilière. Les recettes cumulées tirées des taxes récurrentes sur les biens

immobiliers et des charges communales sont relativement faibles par rapport au PIB.

- (9) La forte accumulation d'arriérés fiscaux, la fraude à la TVA et l'économie souterraine sont autant de problèmes majeurs auxquels la Croatie doit s'atteler. Elle prend actuellement des mesures pour améliorer le respect des obligations fiscales, dont la mise en place d'un système de gestion des risques dans ce domaine. L'efficacité de ces mesures reste néanmoins à démontrer.
- (10) L'encours de la dette publique est élevé et continue de croître, si bien qu'il est indispensable d'adopter une approche dynamique et prospective de la gestion de l'endettement public. Une stratégie de gestion de la dette pour la période 2016-2018 devrait être bientôt adoptée. Néanmoins, la Croatie n'a toujours pas adopté d'approche plus globale de la gestion de la dette comportant, entre autres, des révisions annuelles tenant compte de l'évolution du marché, une stratégie adaptée de gestion des risques et un renforcement des fonctions nécessaires pour réaliser les tâches qui y sont associées.
- (11) Une proportion importante de la population en âge de travailler ne participe pas au marché du travail, ce qui s'explique principalement par les départs à la retraite anticipée, y compris d'hommes de la tranche d'âge de forte activité. La retraite anticipée est possible cinq ans pleins avant l'âge légal de la retraite et les incitations financières à travailler jusqu'à cet âge (et au-delà) sont faibles. De plus, le système de retraite se caractérise par un certain nombre de dispositions spéciales applicables à des catégories spécifiques de travailleurs et par des possibilités avantageuses de retraite anticipée pour certaines professions. L'alignement des âges légaux de la retraite pour les hommes et les femmes, de même que leur relèvement à 67 ans sont en cours, mais les progrès sont lents. L'adéquation des pensions tant actuelles qu'à venir est faible et engendre des risques élevés de paupérisation des personnes âgées, notamment de celles dont la vie active a été brève.
- (12) Le problème que constitue le taux élevé d'inactivité est aggravé par un taux de chômage élevé; la faible exploitation du potentiel de main-d'œuvre freine la croissance. Le chômage des jeunes reste une préoccupation majeure, ce qui est révélateur des faiblesses du système éducatif, et il est encore possible d'améliorer l'efficacité, le suivi et l'évaluation de la garantie pour la jeunesse. Les taux de chômage de longue durée ont baissé récemment, mais restent environ deux fois plus élevés que la moyenne de l'UE. La participation à l'apprentissage tout au long de la vie reste très faible, en raison d'un système trop peu développé d'éducation des adultes.
- (13) Il existe des écarts régionaux dans les dépenses de protection sociale par habitant, ainsi que des incohérences dans les critères d'admissibilité aux régimes généraux de protection sociale et aux régimes de protection sociale qui s'adressent à des catégories socioprofessionnelles spécifiques. De plus, seule une faible proportion du budget global de la protection sociale est consacrée au régime de revenu minimum garanti à l'échelle nationale, ce qui entraîne un manque d'efficacité et une protection insuffisante des plus pauvres. La réforme du système de protection sociale a subi des retards au niveau de la consolidation de diverses prestations et de l'établissement, au sein de l'administration, de guichets uniques centralisant la fourniture des services de protection sociale.

- (14) La répartition fonctionnelle des compétences de l'administration publique entre les niveaux central et local est complexe, et le système est fragmenté. La répartition des fonctions administratives décentralisées n'est pas adaptée aux capacités budgétaires des unités locales qui en ont la charge, ce qui rend ces dernières très dépendantes des transferts du gouvernement central tout en maintenant de fortes disparités régionales dans la prestation des services publics. La fragmentation de l'administration publique pèse sur la prestation de services, l'environnement économique et l'efficacité des dépenses publiques. La réforme de l'administration publique ne s'est pas encore concrétisée. Un cadre juridique a été mis en place pour la fusion volontaire des collectivités locales, mais aucune mesure n'a été prise pour les inciter à recourir à cette possibilité. La rationalisation du système des agences de l'État progresse lentement.
- (15) Les dispositions qui régissent les salaires dans les différentes institutions publiques présentent des incohérences au niveau de la définition de la complexité de la fonction, des avantages extra-salariaux et des compléments de salaire, ce qui limite la maîtrise de la masse salariale par le gouvernement et pèse sur l'efficacité du secteur public. En raison de la part relativement élevée du secteur public dans l'emploi total, l'évolution des salaires dans ce secteur revêt également de l'importance pour l'ensemble de l'économie.
- (16) La propriété étatique des entreprises est très présente dans l'économie, et les faiblesses de la gouvernance, notamment le manque de suivi approprié des performances, font que la rentabilité des entreprises publiques est nettement inférieure à celle d'entreprises privées comparables, ce qui a des effets négatifs sur les finances publiques. L'admission à la cotation d'actions des entreprises publiques pourrait contribuer à améliorer la gouvernance d'entreprise de ces dernières, notamment en favorisant les mécanismes de déclaration et de contrôle interne. Au cours de l'année écoulée, les mesures visant à ouvrir les entreprises publiques à la propriété privée ont peu avancé.
- (17) La banque nationale de développement, à savoir la «Banque croate pour la reconstruction et le développement (HBOR)», une entité publique, pourrait jouer un rôle essentiel dans la reprise économique du pays. Son activité de prêt pourrait avoir un impact substantiel sur la promotion des investissements tout en remédiant aux défaillances du marché. Un cadre réglementaire approprié et une bonne gouvernance d'entreprise sont nécessaires pour limiter les risques liés à son activité, et ce d'autant que la HBOR accorde de plus en plus de prêts directs.
- (18) L'examen indépendant de la qualité des actifs du portefeuille de crédit de la HBOR que les autorités prévoient de réaliser en 2017 constitue un pas dans la bonne direction. Dans l'intervalle, il est nécessaire de renforcer les mécanismes de surveillance et de responsabilité qui s'appliquent à la HBOR.
- (19) Le taux d'absorption des fonds structurels et d'investissement européens a été faible jusqu'à présent en raison de facteurs tels que l'insuffisance des capacités administratives, la lourdeur des procédures et le nombre limité de projets prêts à être exécutés.
- (20) L'environnement économique de la Croatie présente toujours des lacunes importantes qui pèsent sur le climat d'investissement. Les nombreuses taxes parafiscales qui frappent les entreprises continuent de nuire au climat des affaires. Le cadre réglementaire applicable aux prestataires de services et aux professions réglementées reste restrictif. L'accès à certaines professions réglementées,

notamment aux professions juridiques et à la profession de conseiller fiscal, ainsi que l'exercice de celles-ci sont soumis à restrictions. La Croatie a examiné la nécessité et le caractère proportionné de ces restrictions, sans résultats concrets jusqu'à présent. En outre, les professions réglementées et les entreprises doivent supporter des charges administratives élevées.

- (21) L'instabilité de la réglementation et l'impression de mauvaise qualité donnée par la législation pèsent également sur l'environnement économique. La qualité et l'efficacité du système judiciaire et, plus particulièrement, des tribunaux de commerce sont mises à mal par la longueur des procédures, l'accumulation de l'arriéré et l'incohérence de la jurisprudence. Les systèmes d'information et de communication sont trop peu développés, notamment pour ce qui est de la communication avec les parties aux procédures judiciaires et de la transmission des documents de procédure par voie électronique.
- (22) La résolution des prêts non productifs est essentielle pour remédier au surendettement dans l'économie. Des mesures importantes ont été prises à cet effet, telles que le renforcement des régimes de pré-insolvabilité et d'insolvabilité des entreprises et l'adoption d'une procédure d'insolvabilité personnelle. L'impact de ces nouveaux régimes doit faire l'objet d'un suivi détaillé. Toutefois, l'incertitude juridique qui entoure le traitement fiscal des abandons de créances reste un obstacle à la liquidation rapide des prêts non productifs des banques.
- (23) 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 2016 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 socioéconomique viable en Croatie, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'UE, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (24) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹⁰.
- (25) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de convergence. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que la Croatie s'attache, en 2016 et en 2017:

1. à corriger de manière durable le déficit excessif en 2016 et, ensuite, à opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB en 2017; à utiliser les éventuelles recettes imprévues pour accélérer la diminution du ratio de la dette publique; d'ici septembre 2016, à renforcer les règles budgétaires chiffrées, ainsi que l'indépendance et le mandat de la commission de la politique budgétaire; d'ici la fin de 2016, à améliorer la planification budgétaire et à renforcer le cadre budgétaire pluriannuel; d'ici la fin de 2016, à entamer une réforme des taxes récurrentes sur les

¹⁰ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

biens immobiliers; à renforcer le cadre de gestion de la dette publique; à adopter et à commencer à mettre en œuvre une stratégie de gestion de la dette pour la période 2016-2018;

2. d'ici la fin de 2016, à prendre des mesures pour décourager les départs à la retraite anticipée, à accélérer la transition vers un relèvement de l'âge légal de la retraite et à aligner les prestations de retraite prévues pour certaines catégories socioprofessionnelles sur les règles du régime général de retraite; à adopter des mesures appropriées de recyclage et de mise à niveau des compétences pour améliorer l'employabilité de la population en âge de travailler, en mettant l'accent sur les personnes peu qualifiées et les chômeurs de longue durée; à consolider les prestations de sécurité sociale, en réduisant le nombre de régimes spéciaux, en uniformisant les critères d'admissibilité et en intégrant leur gestion, et à concentrer l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin;
3. d'ici la fin de 2016, à commencer à réduire la fragmentation et à améliorer la répartition fonctionnelle des compétences au sein de l'administration publique pour améliorer l'efficacité et réduire les disparités territoriales dans la fourniture de services publics; à harmoniser, en concertation avec les partenaires sociaux, les cadres de fixation des salaires dans l'ensemble de l'administration publique et des services publics; à renforcer le suivi des performances des entreprises publiques, de même que l'obligation de rendre des comptes imposée aux conseils d'administration; à progresser dans l'admission à la cotation d'actions des entreprises publiques et dans le processus de cessation d'actifs publics;
4. à réduire de manière significative les charges parafiscales; à lever les restrictions réglementaires injustifiées qui entravent l'accès aux professions réglementées et l'exercice de celles-ci; à réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises.
5. à prendre des mesures visant à améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire en matière commerciale et administrative; à faciliter la résolution des prêtres non productifs, notamment en améliorant le traitement fiscal de celle-ci.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*