

Bruxelles, le 22.5.2017
COM(2017) 502 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2017
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2017**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2017

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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen 2017 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, dans lequel la Bulgarie 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(2017) 502 final.

⁴ P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 et P8_ TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

- (2) Le rapport 2017 pour la Bulgarie⁷ a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par la Bulgarie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport contenait également un bilan approfondi réalisé en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017⁸. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Bulgarie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, la Bulgarie continue d'afficher des déséquilibres liés à la persistance de fragilités dans le secteur financier et à un endettement important des entreprises dans un contexte de chômage de longue durée élevé.
- (3) La Bulgarie n'a pas présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de convergence pour 2017 dans le délai imparti.
- (4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans les programmes des États membres relatifs aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit la législation relative aux Fonds ESI⁹, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations par pays pertinentes, la Commission peut demander à un État membre de revoir et de modifier ses programmes concernés relevant des Fonds ESI. La Commission a fourni des lignes directrices supplémentaires relatives à l'application de ces règles¹⁰.
- (5) La Bulgarie fait actuellement l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Le gouvernement n'a pas présenté son programme de convergence pour 2017 dans le délai fixé par le règlement (CE) n° 1466/97.
- (6) Le 12 juillet 2016, le Conseil avait recommandé à la Bulgarie, pour 2017, de parvenir à un ajustement budgétaire annuel de 0,5 % du PIB en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Les chiffres réels indiquent que la Bulgarie a déjà atteint son objectif budgétaire à moyen terme en 2016. Selon les prévisions du printemps 2017 de la Commission, le solde structurel devrait se détériorer pour passer d'un excédent de 0,1 % du PIB en 2016 à un déficit de 0,4 % du PIB en 2017 et de 0,3 % du PIB en 2018 en partant de l'hypothèse de politiques inchangées. Malgré cette détérioration, le solde structurel devrait, selon les prévisions, rester supérieur à l'objectif budgétaire à moyen terme pour ces deux années. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que la Bulgarie devrait, selon les prévisions, respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2017 et en 2018.
- (7) Des efforts sont actuellement fournis pour améliorer le recouvrement fiscal. Malgré les améliorations enregistrées, le respect des obligations fiscales continue de poser

⁷ SWD(2017) 68 final/3.

⁸ COM(2017) 90 final.

⁹ Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

¹⁰ COM(2014) 494 final.

problème. Les niveaux d'économie souterraine et de travail non déclaré restent élevés. La charge administrative dans le domaine fiscal est importante. Les mesures visant à réduire les formalités administratives semblent n'avoir produit que des résultats limités jusqu'à présent et rien ne laisse entrevoir des améliorations majeures dans le respect volontaire des obligations fiscales. Dans ces circonstances, il est indispensable de faire respecter les règles non seulement pour mettre en œuvre les contrôles, mais aussi pour renforcer la prévention du non-respect des obligations fiscales. Le plan d'action relatif à la stratégie nationale unique 2015-2017 visant à améliorer le recouvrement fiscal, à lutter contre l'économie souterraine et à réduire les coûts de mise en conformité apparaît comme un outil utile, en particulier pour évaluer et améliorer la coordination et l'efficacité d'un certain nombre d'organes administratifs opérant dans le domaine de la fiscalité. Une analyse ex post de l'impact des mesures spécifiques pourrait contribuer à l'évaluation, à la planification et au ciblage appropriés des futures mesures destinées à assurer le respect des obligations fiscales. Ces mesures remplaceront la stratégie actuelle, qui arrive à expiration à la fin de 2017.

- (8) Les autorités, en concertation et en collaboration avec les organismes européens concernés, ont procédé à l'examen de la qualité des actifs et à des tests de résistance des secteurs bancaire et des assurances, ainsi qu'à un examen des actifs des fonds de pension privés. Les résultats ont confirmé la solidité des secteurs considérés dans leur ensemble, mais aussi l'existence de poches de vulnérabilité, notamment dans certaines institutions d'importance systémique. Aussi longtemps que les mesures de suivi n'auront pas été pleinement mises en œuvre, la source de vulnérabilité subsistera. En outre, certaines questions, dont l'évaluation des instruments financiers et des actifs non liquides ainsi que l'exposition des parties liées, n'ont pas été pleinement abordées par les trois examens. Les autorités de surveillance pourraient adopter une approche plus prudente à l'égard de ces questions. Les questions non résolues dans le secteur des assurances comprennent également le traitement de certains contrats de réassurance, certaines créances nées d'opérations d'assurance et la surveillance au niveau du groupe.
- (9) Pour éviter que des déséquilibres similaires réapparaissent à l'avenir, les mesures visant à améliorer la surveillance du secteur bancaire doivent être finalisées et des efforts supplémentaires doivent être fournis pour améliorer la surveillance du secteur non bancaire. La lutte contre les actifs difficiles à évaluer et les pratiques commerciales malsaines, et notamment les prêts apparentés et entre parties liées, reste un défi majeur pour les autorités. La Banque nationale de Bulgarie a lancé un plan visant à restructurer et à développer la surveillance bancaire, qui se fonde également sur les conclusions de la Banque mondiale et du FMI. Ce plan est actuellement en cours de mise en œuvre, mais pourrait devoir être modifié à la lumière des conclusions du programme d'évaluation du secteur financier. Les lacunes en matière de surveillance mises en évidence par les examens des fonds d'assurance et de pension soulignent la nécessité, pour la commission de surveillance financière, d'élaborer et de mettre en œuvre un plan global de renforcement de la surveillance, notamment en améliorant sa propre gouvernance et son propre fonctionnement internes. Pour être parfaitement crédible, un tel plan devrait s'inspirer des meilleures pratiques internationales dans le domaine et devrait être élaboré et mis en œuvre en étroite collaboration avec les organes européens, en intégrant, le cas échéant, les contributions des prestataires de services tiers.

- (10) L'endettement des entreprises reste élevé (et largement supérieur à celui de pays comparables), grevant le bilan des entreprises et risquant d'entraver la demande de crédit et l'investissement à moyen terme. Pour réduire le niveau toujours élevé des prêts non productifs aux entreprises, les autorités doivent faciliter le processus de restructuration pour les banques en recourant à un ensemble complet d'outils. Par exemple, l'accélération de la réforme du cadre en matière d'insolvabilité permettrait d'améliorer le cadre juridique régissant le traitement des créances douteuses et d'offrir des possibilités de restructuration extrajudiciaire. Outre le cadre en matière d'insolvabilité, cet ensemble d'outils pourrait comprendre des orientations en matière de surveillance à l'intention des banques affichant un niveau particulièrement élevé de prêts non productifs. Cela permettrait d'améliorer la transparence des données relatives à la qualité des actifs et d'approfondir le marché secondaire des prêts non productifs.
- (11) L'évolution récente du marché du travail a été positive, mais des problèmes structurels subsistent. La main-d'œuvre continue de se réduire en raison du vieillissement de la population combiné à l'émigration. L'économie connaissant actuellement des changements structurels, il est indispensable d'exploiter le potentiel de main-d'œuvre inutilisé. Le marché du travail se caractérise actuellement par un taux élevé de chômage et d'inactivité de longue durée, l'insertion limitée des jeunes sur le marché du travail, ainsi que des pénuries et des inadéquations de compétences. Le taux de chômage est certes tombé sous la moyenne de l'UE en 2016, mais la part du chômage de longue durée, le pourcentage de jeunes sans emploi, sortis du système scolaire ou sans formation, et le faible taux d'emploi des personnes peu qualifiées demeurent des défis majeurs. Face à ces défis, les politiques actives du marché du travail ne sont pas suffisamment axées sur les groupes défavorisés et leurs besoins, ce qui entrave leur employabilité. En outre, le manque d'intégration des services de l'emploi et des services sociaux risque de limiter la participation des bénéficiaires de prestations sociales au marché du travail.
- (12) L'amélioration des résultats en matière d'éducation et le renforcement de l'offre d'enseignement général de qualité favorisant l'intégration restent une entreprise difficile, ce qui peut avoir des conséquences sur le plan de la pauvreté. Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants a certes légèrement diminué, mais il reste l'un des plus élevés de l'UE et est étroitement lié au niveau d'éducation des parents. Le niveau d'acquisition des compétences de base tel que mesuré dans le cadre de l'étude PISA 2015 montre que la proportion de mauvais éléments en lecture, en mathématiques et en sciences reste l'une des plus élevées de l'UE. La méthode envisagée pour améliorer le financement de l'école doit encore être mise en place. Elle vise à garantir des résultats plus équitables en fournissant un appui supplémentaire aux écoles peu performantes. Les enfants issus de familles ayant un statut socio-économique plus bas, en particulier les familles roms, ne bénéficient pas de chances égales en matière d'éducation, notamment au stade de la petite enfance. L'enseignement et la formation professionnels sont en cours de réforme, mais leur qualité et la coopération avec les entreprises et les partenaires sociaux sont insuffisantes. La formation en alternance continue d'être déployée. Dans l'enseignement supérieur, le financement fondé sur les résultats vise à améliorer la qualité et l'adéquation au marché du travail.
- (13) L'accessibilité limitée, la faiblesse du financement, l'émigration de professionnels et la pauvreté des résultats en matière de santé restent des problèmes majeurs pour le système de soins de santé. La faiblesse de la couverture d'assurance maladie,

notamment de la couverture publique des services médicaux ambulatoires, et le niveau élevé des paiements directs par les patients, rendent difficile l'accès aux soins de santé pour certaines personnes. Les mesures récentes, telles que la conclusion sélective de contrats de services hospitaliers sur la base de la carte sanitaire nationale, sont susceptibles d'améliorer l'accès aux soins de santé et l'équité pour autant qu'elles soient intégralement mises en œuvre.

- (14) Le niveau de salaire minimum de la Bulgarie reste certes le plus bas de l'UE, mais a considérablement augmenté depuis 2011. La mise en place d'un mécanisme objectif n'a que légèrement progressé en dépit de l'accord entre les employeurs et les syndicats sur les critères à appliquer. L'absence de mécanisme transparent tenant compte des critères économiques et sociaux, de la situation du marché du travail et de l'aspect institutionnel de l'application de ces critères, peut mettre en péril l'équilibre entre les objectifs de soutien à l'emploi et à la compétitivité et de protection des revenus du travail. En dépit des tensions affichées entre les partenaires sociaux au cours des négociations avortées concernant les seuils minimaux de sécurité sociale pour 2017, le dialogue social reste de mise dans le pays.
- (15) La proportion élevée de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale reste un grand défi économique et social. La Bulgarie est toujours l'État membre le plus pauvre de l'UE, la pauvreté touchant de manière disproportionnée les groupes défavorisés, tels que les Roms, les enfants, les personnes âgées et les habitants de zones rurales. Après plusieurs années d'améliorations durables, le taux de risque de pauvreté pour les personnes âgées s'est fortement détérioré. Les femmes âgées sont exposées à des risques particulièrement élevés de pauvreté ou d'exclusion sociale du fait qu'elles cotisent généralement moins longtemps au régime de retraite. Même si la situation des enfants en matière de pauvreté relative s'est améliorée, les niveaux de pauvreté au sein de ce groupe restent très élevés. La désinstitutionnalisation des enfants suit son cours grâce à l'adoption du nouveau plan d'action. Toutefois, le processus reste à la traîne en ce qui concerne les adultes et les personnes handicapées. Les inégalités de revenus constituent un problème toujours plus préoccupant. Le ratio entre le revenu des 20 % de ménages les plus riches et celui des 20 % les plus pauvres a augmenté, passant de 6,1 en 2012 à 7,1 en 2015 et est l'un des plus élevés de l'UE. En Bulgarie, la différence entre les inégalités de revenus avant et après impôts et transferts sociaux figure parmi les plus réduites de l'UE. Le système de protection sociale, qui englobe notamment le système général de revenu minimum (consistant en des prestations d'assistance sociale mensuelles et en une allocation de chauffage), n'assure pas un niveau adéquat de soutien. La couverture sociale reste faible, en raison du caractère très restrictif des conditions d'accès. Le niveau de revenu minimum reste faible et n'a plus été mis à jour depuis 2009. En outre, il ne fait pas l'objet d'un mécanisme d'ajustement transparent.
- (16) Des mesures visant à améliorer le système de passation des marchés publics ont été instaurées, mais leur valeur ajoutée concrète reste à démontrer. Il convient de garantir la mise en œuvre appropriée et efficace du nouveau système de contrôle ex ante fondé sur les risques. L'application des recommandations formulées dans le cadre de la révision du système de recours reste un défi, étant donné que des voies de recours efficaces sont essentielles à la mise en œuvre de projets importants. Une fois évaluées, les capacités administratives de l'agence des marchés publics devraient être ajustées pour refléter ses fonctions. En outre, les capacités administratives des pouvoirs adjudicateurs devraient être renforcées, notamment en s'appuyant sur l'aide fournie par l'agence des marchés publics et les centrales d'achat à l'administration

centrale, aux municipalités et au secteur de la santé. Les mesures visant à introduire la passation électronique de marchés publics afin d'accroître la transparence des marchés publics doivent encore être finalisées. Préserver l'impartialité des adjudications publiques et éviter d'éventuels conflits d'intérêts restent des préoccupations importantes. Malgré les récentes réformes visant à moderniser l'administration publique, l'efficacité et l'efficience des institutions publiques restent limitées. Un certain nombre de modifications d'ordre juridique ont été finalisées en 2016 pour mettre en place le cadre juridique approprié, mais leur exécution et leur mise en œuvre efficaces et systématiques posent problème.

- (17) En 2016, la Bulgarie a adopté d'importantes réformes destinées à répondre aux préoccupations persistantes concernant l'indépendance et la qualité de son système judiciaire. Toutefois, ces réformes n'ayant été adoptées que récemment, il est trop tôt pour évaluer leur impact. D'autres mesures sont nécessaires dans un certain nombre de domaines. La corruption reste elle aussi un défi majeur en Bulgarie et continue de peser sur l'investissement, au niveau tant national que local. En 2015, les autorités ont présenté une stratégie ambitieuse de lutte contre la corruption, mais sa mise en œuvre n'en est encore qu'à ses débuts. La politique de lutte contre la corruption menée par la Bulgarie reste entravée par la faiblesse et la fragmentation des institutions, le piètre bilan affiché en matière de poursuites dans des affaires de haut niveau et le soutien parlementaire chancelant en faveur de la réforme. Dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, la Bulgarie reçoit des recommandations en matière de réforme du système judiciaire ainsi que de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Ces domaines ne sont donc pas abordés dans les recommandations par pays adressées à la Bulgarie.
- (18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Bulgarie, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué les suites données aux recommandations adressées au pays les années précédentes.
- (19) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil estime que la Bulgarie devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance.
- (20) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, les recommandations figurant aux points 2 et 3 ci-après reflètent les recommandations du Conseil formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, en 2017 et 2018:

1. à continuer d'améliorer le recouvrement fiscal et le respect des obligations fiscales, notamment au moyen d'un train complet de mesures allant au-delà de 2017; à intensifier la mise en œuvre des mesures visant à réduire l'ampleur de l'économie informelle, en particulier du travail non déclaré;
2. à prendre des mesures de suivi des examens du secteur financier, en particulier en ce qui concerne les contrats de réassurance, la surveillance au niveau des groupes, les actifs difficiles à évaluer et l'exposition des parties liées; à améliorer la surveillance des secteurs bancaire et non bancaire à travers la mise en œuvre de plans d'action globaux, en étroite collaboration avec les organes européens; à faciliter la réduction du volume toujours élevé de prêts non productifs aux entreprises, en recourant à un ensemble complet d'outils, notamment par l'accélération de la réforme du cadre en

matière d'insolvabilité et la promotion d'un marché secondaire des prêts non productifs efficace;

3. à améliorer le ciblage des politiques actives du marché du travail et l'intégration entre les services de l'emploi et les services sociaux pour les groupes défavorisés; à accroître l'offre d'enseignement général de qualité, en particulier pour les Roms; à renforcer la couverture d'assurance maladie, à réduire le niveau des paiements directs par les patients et à remédier aux pénuries de professionnels de la santé; à instaurer un mécanisme transparent de fixation du salaire minimum, en concertation avec les partenaires sociaux; à améliorer la couverture et l'adéquation du revenu minimum;
4. à veiller à la mise en œuvre efficace de la stratégie nationale sur les marchés publics pour la période 2014-2020.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*