

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 547 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Croatie

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

RAPPORT DE LA COMMISSION

Croatie

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement, tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le cadre du pacte. Selon les données communiquées par les autorités croates le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat¹, le solde des administrations publiques de la Croatie a atteint +0,4 % du PIB en 2019, et sa dette publique brute s'est établie à 73,2 % du PIB. Le programme de convergence de la Croatie pour 2020 anticipe cette année un déficit de 6,8 % du PIB et une dette de 86,7 % du PIB.

Le déficit anticipé pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport afin d'analyser le respect par la Croatie des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Il tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-1,0	0,8	0,2	0,4	-7,1	-2,2
Critère de la dette	Dette publique brute	80,8 %	77,8 %	74,7 %	73,2 %	88,6 %	83,4 %
	Écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette	-4,1	-3,2	-4,1	-2,7	3,6	0,6
	Variation du solde structurel	+1,5	+1,3	-1,1	-0,3	-3,2	+2,5

Source: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de convergence pour 2020, la Croatie devrait enregistrer cette année un déficit public de 6,8 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité anticipé pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 9,1 % en 2020.

Le dépassement anticipé de la valeur de référence du traité devrait être temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit public retombera au-dessous de 3 % du PIB en 2021. Toutefois, ces projections sont entourées d'un degré d'incertitude exceptionnellenent élevé.

En résumé, le déficit anticipé pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Le dépassement anticipé est considéré comme exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance, et, à l'heure actuelle, comme de nature temporaire. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique au PIB a diminué, passant de 74,7 % en 2018 à 73,2 % en 2019. La réduction de la dette s'explique par une solide croissance du PIB et un excédent nominal, qui a été partiellement compensé par un important ajustement stocks-flux ayant pour effet d'accroître la dette brute dès lors que le gouvernement a émis une dette supérieure à ses besoins de financement et a utilisé l'excédent pour constituer des dépôts.

Les données communiquées montrent que la Croatie a respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019, puisque l'écart est de -2,7 % du PIB (c'est-à-dire que la référence est plus que respectée).

L'analyse suggère donc que le critère de la dette est rempli, si l'on se base sur les chiffres effectifs de 2019.

4. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, étant donné que le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (à savoir que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision constatant pour la Croatie l'existence d'un déficit excessif sur la base du critère du déficit. Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire fondamental à prendre en considération pour l'année 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également mené à l'activation de la clause dérogatoire générale.

4.1. La pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Ces mesures, conjuguées à la chute de l'activité économique, contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

4.2 Position économique à moyen terme

En 2019, la production réelle a finalement dépassé son niveau de 2008 et le taux de chômage a atteint le niveau le plus bas jamais atteint. Les déséquilibres macroéconomiques (niveaux élevés de dette et d'engagements extérieurs) se sont améliorés et sont inférieurs aux niveaux de 2008. Bien qu'elle soit encore relativement élevée, la dette publique a fortement diminué, grâce à trois années consécutives d'excédents publics. En outre, l'échéance moyenne et le coût du service de la dette publique se sont sensiblement améliorés. Les gains de compétitivité-coûts et l'adhésion de la Croatie à l'Union ont soutenu la forte croissance des exportations jusqu'en 2019.

Les retombées économiques de la pandémie de COVID-19 devraient être particulièrement marquées en Croatie, en raison de la part importante que représente le tourisme dans sa valeur ajoutée brute, ainsi que d'une forte exposition par l'intermédiaire de ses principaux partenaires commerciaux. La demande intérieure devrait se contracter nettement en raison des mesures de confinement relativement rigoureuses qui ont été mises en place à la mi-mars et auxquelles il est progressivement mis fin depuis

la fin du mois d'avril. Parallèlement, les exportations devraient pâtir des mesures de confinement rigoureuses particulièrement étendues qui ont été mises en place par les principaux partenaires commerciaux de la Croatie (Italie, Slovénie et Autriche). Ces perspectives sont marquées par un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie et à son impact économique, car elles dépendent en grande partie de l'efficacité des mesures gouvernementales et de la rapidité avec laquelle la demande mondiale repartira.

La forte baisse attendue du PIB est un facteur d'atténuation dans l'évaluation du respect par la Croatie du critère du déficit en 2020.

4.3 Position budgétaire à moyen terme

Sur la base des chiffres effectifs et des prévisions du printemps 2020 de la Commission, la Croatie a respecté son objectif budgétaire à moyen terme en 2019.

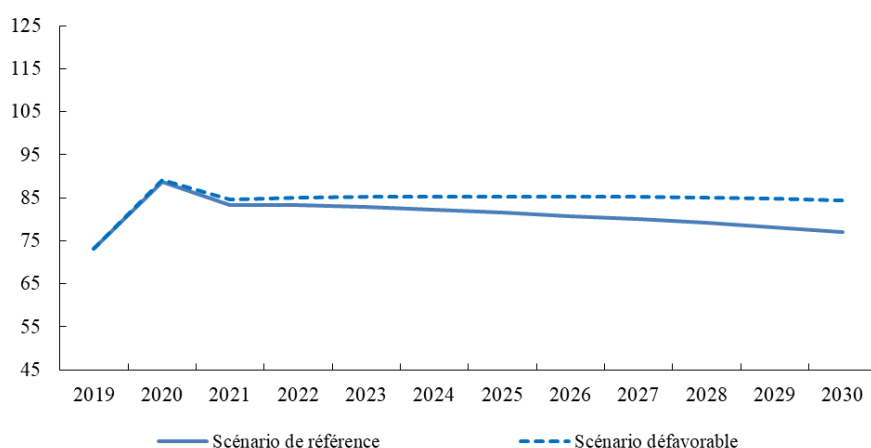
Son programme de convergence pour 2020 fournit des informations sur la stratégie à moyen terme de soutien à l'économie, qui consiste à utiliser la marge de manœuvre budgétaire dégagée ces dernières années afin de réduire au minimum les retombées économiques de la pandémie de COVID-19 en apportant un soutien à des entreprises par ailleurs viables ainsi qu'à l'emploi. À cet égard, les trois mesures principales prises ont été la subvention salariale pour les entreprises qui conservent des salariés, les reports d'impôts et les annulations d'impôts pour les entreprises les plus durement touchées. L'impact total de ces mesures est estimé à 3,9 % du PIB, dont 2,7 % du PIB d'accroissement du déficit, le reste étant constitué de mesures de soutien à la liquidité (reports d'impôts). Dans l'ensemble, le programme de convergence prévoit un déficit de 6,8 % du PIB en 2020, puis une amélioration avec un chiffre de 2,4 % du PIB en 2021.

4.4. Situation de la dette publique à moyen terme

Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 73,2 % du PIB en 2019 à 88,6 % en 2020. L'analyse de la soutenabilité de la dette a été actualisée sur la base de ces prévisions. Cette analyse confirme que, malgré les risques (y compris ceux liés à la proportion élevée de dette libellée en devises), la situation de la dette demeure soutenable à moyen terme, ce qui reflète également la réduction de la dette ces dernières années. En particulier, s'il est vrai que la situation d'endettement public se dégrade par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio d'endettement devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme².

² Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

Graphique 1. Dette publique (en % du PIB)



4.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités croates ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités.

5. CONCLUSIONS

Selon le programme de convergence, le déficit public de la Croatie devrait atteindre 6,8 % en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Le dépassement anticipé de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel et, à l'heure actuelle, comme temporaire.

La dette publique brute s'est établie à 73,2 % du PIB à la fin de 2019, ce qui dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. La Croatie a respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte. Toutefois, conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, étant donné que le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (à savoir que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision constatant pour la Croatie l'existence d'un déficit excessif sur la base du critère du déficit.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.