



Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 410 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2018

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 de coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, proclamé le 17 novembre 2017 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Croatie était 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(2018) 410 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

- (2) Le rapport 2018 pour la Croatie⁵ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Croatie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 7 mars 2018⁶. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Croatie présente toujours des déséquilibres macroéconomiques excessifs, bien qu'en diminution. Les sources de vulnérabilité sont liées au niveau élevé que conservent la dette publique, la dette privée et la dette extérieure, en grande partie libellées en devises. Le niveau des prêts non performants reste élevé, en particulier pour les sociétés non financières. Le potentiel de croissance de la Croatie reste insuffisant à permettre un ajustement durable et, dans l'ensemble, peu de progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des mesures destinées à remédier à la faiblesse chronique de l'utilisation de la main d'œuvre et à la faible croissance de la productivité. La compétitivité et l'investissement pâtissent toujours de l'environnement restrictif des entreprises, tandis que la fragmentation de l'administration publique nuit à l'efficacité des services publics.
- (3) Le 26 avril 2018, la Croatie a présenté son programme national de réforme pour 2018 ainsi que son programme de convergence pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance de ces deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (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 du Parlement européen et du Conseil⁷, 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 économique⁸.
- (5) La Croatie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle relative à la dette. Après un excédent public de 0,8 % du PIB en 2017, le programme de convergence de 2018 prévoit que le solde nominal deviendra déficitaire en 2018, avec un déficit de 0,5 % du PIB, puis qu'il s'améliorera progressivement pour passer à un excédent de 0,5 % du PIB en 2021. Il est prévu que l'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit structurel de 1,75 %

⁵ SWD(2018) 209 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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).

⁸ COM(2014) 494 final.

du PIB — continue d'être dépassé tout au long de la période du programme. D'après le programme de convergence de 2018, la dette publique devrait reculer de 78,0 % du PIB en 2017 à 75,1 % en 2018 et continuer ensuite de diminuer pour s'établir à 65,9 % en 2021. Le scénario macroéconomique sur lequel reposent ces projections budgétaires est plausible. Cependant, les objectifs budgétaires prévus semblent prudents. D'après les prévisions du printemps 2018 de la Commission, le solde public atteindra 0,7 % du PIB en 2018 puis 0,8 % en 2019.

- (6) Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à la Croatie de se maintenir à son objectif budgétaire à moyen terme en 2018. D'après les prévisions du printemps 2018 de la Commission, le solde structurel devrait atteindre -0,3 % du PIB en 2018, et -0,6 % du PIB en 2019, et donc continuer de dépasser l'objectif budgétaire à moyen terme. La Croatie devrait, selon les prévisions, respecter la règle de la dette en 2018 et 2019. Globalement, le Conseil est d'avis que la Croatie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2018 et 2019.
- (7) L'adoption prévue de dispositions législatives essentielles visant à améliorer le cadre budgétaire de la Croatie n'a que trop tardé. Des défauts de conception des règles budgétaires chiffrées rendent celles-ci inopérantes pour la planification de la politique budgétaire et le rôle de la commission de politique budgétaire, en tant qu'organe indépendant, est encore faible. La Croatie conservant un niveau élevé de dette publique et étant exposée aux risques de change, une gestion saine de la dette demeure essentielle. En 2017, la fonction de gestion de la dette a été renforcée et une stratégie de gestion de la dette a été élaborée, laquelle doit régulièrement être mise à jour. L'instauration d'un impôt foncier, dans le cadre d'une loi qui avait déjà été adoptée, a été différée, sans que l'on sache si cet impôt sera finalement mis en œuvre, ni quand il le sera. Les impôts récurrents sur les biens immobiliers continuent donc de représenter une faible proportion des recettes de la Croatie. Un impôt foncier récurrent permettrait de rendre la fiscalité globalement plus propice à la croissance, tout en assurant une source stable et prévisible de recettes pour les collectivités locales.
- (8) Le marché du travail croate a continué de se redresser en 2017. Néanmoins, les taux d'emploi et d'activité restent nettement inférieurs à la moyenne de l'UE, ce qui bride la croissance potentielle. Actuellement, l'âge légal de la retraite est de 62 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. Le processus de convergence et de relèvement de l'âge légal de la retraite, qui ne sera porté à 67 ans pour les deux sexes qu'en 2038, est lent. En outre, les travailleurs âgés bénéficient de nombreuses possibilités de départ anticipé et le système de retraite comprend de nombreux régimes spéciaux offrant des conditions plus favorables de retraite. Les responsabilités familiales des femmes contribuent à leur faible participation au marché du travail. Il en résulte une durée moyenne de la vie active peu élevée, qui se traduit par une faible adéquation des retraites actuelles et futures et des risques de pauvreté chez les personnes âgées. Les mesures annoncées pour encourager l'allongement de la vie active n'ont pas encore été mises en œuvre.
- (9) Bien que la structure du dialogue social soit en place en Croatie, il n'y a en réalité, dans le cadre de l'élaboration des politiques, que peu d'interaction entre les autorités et les parties prenantes, dont le rôle se borne principalement à fournir des observations écrites sur les mesures proposées par le gouvernement. En outre, la fragmentation des syndicats limite leur capacité globale à participer au dialogue social.
- (10) En dépit d'améliorations récentes, la part de la population qui est exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale reste élevée, avec des disparités territoriales marquées

entre les comitats. Les personnes âgées, les personnes peu qualifiées et les personnes handicapées sont particulièrement touchées. Le système de protection sociale manque d'efficacité et d'équité. La capacité des prestations sociales à réduire la pauvreté est limitée. Le manque de coordination entre les institutions et la capacité budgétaire plus faible des collectivités locales pauvres entraînent une distribution inégale des prestations sociales.

- (11) La Croatie affiche des résultats inférieurs à la moyenne de l'UE en matière d'investissement dans l'éducation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance, de compétences de base, de taux de diplômés de l'enseignement supérieur et d'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail. La Croatie a entamé la mise en œuvre de plusieurs réformes prévues par sa stratégie dans le domaine de l'éducation, de la science et de la technologie. La réforme des programmes scolaires devrait, si elle est mise en œuvre intégralement et de manière cohérente avec les autres actions prévues dans la stratégie, avoir une incidence positive sur la qualité de l'éducation en Croatie. Les programmes d'enseignement et de formation professionnels semblent peu adaptés aux besoins du marché du travail, comme en témoigne le fait que plus de la moitié des chômeurs enregistrés sont des diplômés de l'enseignement et de la formation professionnels. Une meilleure coordination entre les pouvoirs publics et les employeurs est nécessaire pour mieux identifier les besoins en compétences. Le système de formation des adultes destiné à favoriser l'insertion sur le marché du travail se caractérise par un grand nombre de prestataires inégalement répartis dans le pays et des programmes d'apprentissage qui ne sont pas évalués correctement. La participation aux programmes de formation des adultes proposés dans le cadre des politiques actives du marché du travail est extrêmement faible.
- (12) La fragmentation territoriale de l'administration publique de la Croatie et la forte dispersion des compétences entre les différents niveaux d'administration nuisent à l'efficacité des dépenses publiques et de la fourniture des services publics. De nombreuses petites collectivités locales ne disposent pas de capacités financières et administratives suffisantes pour mener à bien les fonctions décentralisées. Les indicateurs d'efficacité de l'administration publique font apparaître une performance inférieure à la moyenne de l'Union, ce qui entrave la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et empêche une utilisation plus efficace des Fonds structurels et d'investissement européens. La réduction prévue du nombre d'antennes locales de l'administration centrale ainsi que la rationalisation du système des agences de l'État ont encore été différées. Le manque de cohérence des cadres régissant la fixation des salaires dans l'administration publique et les services publics fait obstacle à l'égalité de traitement et au contrôle du gouvernement sur la masse salariale publique. Le projet de loi visant à leur harmonisation a une nouvelle fois été reporté jusqu'à mi 2018. Les autorités ont pris les premières mesures d'intégration de certaines fonctions entre les différents hôpitaux en vue d'améliorer l'efficacité de la prestation de services et de l'accès aux soins de santé. Cependant, l'inefficacité du modèle de financement du système de santé se traduit par une accumulation de dettes, liées en particulier aux soins hospitaliers.
- (13) Les entreprises publiques conservent une large présence dans l'économie. Les mesures destinées à améliorer leur gouvernance progressent lentement et leur niveau de productivité et de rentabilité reste faible. L'adoption de nouvelles dispositions législatives régissant la gestion et la cession des actifs de l'État a une nouvelle fois été

différée, ce qui nuit à l'avancement de mesures essentielles visant à ouvrir les entreprises publiques aux capitaux privés et à l'activation d'autres actifs.

- (14) En novembre 2017, un examen indépendant de la qualité des actifs de la Banque croate pour la reconstruction et le développement a été finalisé. Il convient que les conclusions de cet examen servent à renforcer la gouvernance et le cadre réglementaire et de surveillance de la banque, compte tenu du rôle que joue celle-ci dans la mise en œuvre des instruments financiers de l'UE et du plan d'investissement pour l'Europe et de son activité croissante de prêt direct.
- (15) L'environnement des entreprises continue de pâtir de la charge administrative et de la parafiscalité. La réduction de la charge administrative a progressé avec régularité, mais à un rythme modéré. Les allègements des taxes parafiscales ont été limités et il y a peu de transparence en la matière. En effet, le registre n'a pas été tenu régulièrement à jour et il n'a pas été procédé à des analyses d'impact des allègements projetés.
- (16) Le plan d'action anticorruption 2017-2018 doit être pleinement mis en œuvre pour que les objectifs de la stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2015-2020 puissent être atteints. Des améliorations demeurent nécessaires dans plusieurs domaines clés, notamment en ce qui concerne la déclaration des actifs et des conflits d'intérêt, la diffusion d'informations pour faire connaître les canaux de signalement des dysfonctionnements, et un contrôle efficace des risques entourant les marchés publics, lesquels restent exposés à la corruption en raison de la forte proportion de contrats «in house» attribués par les entreprises publiques.
- (17) La réglementation restrictive des marchés de biens et de services, en particulier le grand nombre de professions excessivement réglementées, restreignent la concurrence. L'assouplissement de la réglementation se fait lentement, dans un contexte de forte résistance de la part de groupes d'intérêts.
- (18) La longueur des procédures juridictionnelles et l'important stock d'affaires pendantes continuent de nuire à la qualité et à l'efficacité du système judiciaire et, partant, à l'environnement des entreprises. La diminution observée du stock d'affaires s'explique principalement par une baisse du nombre de nouvelles affaires et non par une plus grande rapidité du traitement des affaires. Malgré des progrès, la communication électronique reste sous-utilisée dans le cadre des procédures juridictionnelles et d'insolvabilité.
- (19) Des efforts ciblés de réforme du système national des sciences et de l'innovation sont en cours dans le cadre de la stratégie de spécialisation intelligente de la Croatie. La répartition de la responsabilité des politiques en faveur des sciences et de l'innovation semble mal coordonnée, ce qui affaiblit la mise en œuvre de la stratégie. Par ailleurs, les grandes universités sont dotées de structures de gouvernance très fragmentées et de règles administratives rigides. Le niveau de coopération entre les instituts de recherche et le secteur privé est faible. L'impact des politiques en faveur de la recherche et de l'innovation n'étant pas systématiquement suivi et évalué, les priorités en la matière ne peuvent pas être fixées de façon adéquate. Le système d'enseignement supérieur pourrait bénéficier d'incitations visant à promouvoir la qualité et l'adéquation aux besoins du marché du travail.
- (20) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Croatie, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux

recommandations adressées à la Croatie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Croatie, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

- (21) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2018 et est d'avis que la Croatie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (22) 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 4 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 2018 et en 2019, à:

1. Renforcer le cadre budgétaire, notamment en renforçant le mandat et l'indépendance de la commission de la politique budgétaire. Instaurer une taxe foncière récurrente.
2. Décourager les départs à la retraite anticipée, accélérer la transition vers un relèvement de l'âge légal de la retraite et aligner les prestations de retraite prévues pour certaines catégories socioprofessionnelles sur les règles du régime général de retraite. Mener à bien la réforme du système d'enseignement et de formation, tant pour les jeunes que pour les adultes, afin d'en améliorer la qualité et l'adéquation aux besoins du marché du travail. Consolider les prestations sociales et améliorer leur capacité de réduction de la pauvreté.
3. Réduire la fragmentation territoriale de l'administration publique, rationaliser la répartition fonctionnelle des compétences et améliorer la capacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques publiques. Mettre en place, en concertation avec les partenaires sociaux, des cadres harmonisés de fixation des salaires dans l'ensemble de l'administration publique et des services publics.
4. Améliorer la gouvernance des entreprises publiques et intensifier la vente des entreprises publiques et des actifs non productifs. Réduire de manière significative la charge que font peser sur les entreprises les taxes parafiscales et les lourdes exigences administratives et législatives; Augmenter la concurrence dans les services aux entreprises et les professions réglementées. Réduire la durée des procédures juridictionnelles et améliorer la communication électronique au sein de la justice.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président