



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 13 juin 2016
(OR. en)

9192/16

ECOFIN 445
UEM 192
SOC 309
EMPL 205
COMPET 279
ENV 324
EDUC 179
RECH 171
ENER 187
JAI 433

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9120/16 ECOFIN 412 UEM 162 SOC 276 EMPL 172 COMPET 249 ENV 293 EDUC 149 RECH 141 ENER 154 JAI 399 - COM(2016) 323 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2016

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, dont le texte a été révisé et approuvé par divers comités du Conseil, sur la base de la proposition de la Commission COM(2016) 323 final.

RECOMMANDATION DU CONSEIL
du ...
concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2016
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie 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 européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

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 croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2016 pour la 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'alerte, dans lequel la Bulgarie est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2016 pour la Bulgarie a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la Bulgarie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 ainsi que les progrès réalisés sur la voie de ses objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020. Le rapport contenait également les résultats du bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a adopté une communication présentant les résultats du bilan approfondi. Son analyse l'amène à conclure que la Bulgarie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, l'économie est caractérisée par la persistance de fragilités dans le secteur financier et par un endettement important des entreprises dans un contexte de chômage élevé.

- (3) Le 15 avril 2016, la Bulgarie 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.
- (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 Conseil³, 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 économique.

³ 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).

- (5) La Bulgarie fait actuellement l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2016, le gouvernement prévoit une amélioration progressive du déficit nominal, qui passerait à -1,9 % du PIB en 2016 et à -0,2 % du PIB en 2019. L'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit structurel de 1 % du PIB — devrait être atteint à partir de 2017. Conformément au programme de convergence, le ratio dette publique/PIB devrait culminer à 31,8 % en 2018 et baisser pour atteindre 30,8 % en 2019. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est légèrement optimiste. Les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2017 n'ont pas été suffisamment précisées. Sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission, il existe un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et en 2017, si les politiques devaient rester inchangées. Sur la base de son évaluation du programme de convergence et compte tenu des prévisions du printemps 2016 établies par la Commission, le Conseil estime que la Bulgarie devrait globalement respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, de nouvelles mesures seront nécessaires pour en garantir le respect en 2016 et en 2017.
- (6) La Bulgarie a accompli des progrès dans la mise en œuvre de la recommandation de l'an dernier relative à l'amélioration de l'efficacité des dépenses de soins de santé, en particulier en mettant au point une carte sanitaire nationale permettant de planifier les dépenses médicales en fonction de critères territoriaux et des besoins de la population. Le système de soins de santé bulgare est confronté à des défis majeurs, tels qu'un accès limité aux soins, un financement insuffisant et une situation sanitaire préoccupante. En dépit des efforts déployés récemment pour améliorer le recouvrement fiscal, l'économie souterraine reste un problème majeur qui affecte les recettes publiques. Le travail non déclaré, y compris les rémunérations sous-déclarées et la fraude aux cotisations sociales, fausse le marché du travail et réduit les recettes fiscales.
- (7) Des cas de pratiques commerciales imprudentes dans le secteur financier, notamment dans le secteur bancaire, conjugués à une surveillance inefficace, ont créé un environnement propice à l'accumulation de déséquilibres. L'achèvement, de manière transparente et conformément aux bonnes pratiques internationales, des examens des secteurs bancaire, des assurances et des fonds de pension, lancés récemment, ainsi que l'adoption des mesures de suivi nécessaires, permettront de renforcer la confiance à l'égard du secteur financier. En outre, la poursuite des efforts pour améliorer la surveillance financière, dans les secteurs tant bancaire que non bancaire, jouera un rôle important dans le renforcement du système financier et le positionnement de celui-ci en vue de soutenir la reprise macroéconomique naissante.

- (8) Le marché du travail a quelque peu repris, mais certaines lacunes qui subsistent continuent d'entraver la croissance et de limiter la capacité d'ajustement de l'économie. L'ajustement du marché du travail est entravé par la nature structurelle du chômage de longue durée, par la diminution et le vieillissement de la main-d'œuvre, par la faible participation au marché du travail ainsi que par l'inadéquation des compétences. Le taux de chômage diminue progressivement, mais il reste des problèmes majeurs, notamment en ce qui concerne les chômeurs de longue durée et les jeunes sans emploi, sortis du système scolaire et sans formation. Des politiques actives du marché du travail pourraient jouer un rôle accru pour aider ces groupes à accéder au marché du travail. L'activation des personnes bénéficiant de prestations sociales est entravée par la fragmentation des différentes agences chargées d'octroyer ces prestations et des différents services d'intégration sur le marché du travail, ainsi que par la coopération limitée entre ces services et agences. Des centres spécifiques pour l'emploi et l'assistance sociale, qui combinent les services de l'Agence pour l'emploi et de l'Agence pour l'assistance sociale, ont été mis sur pied dans le cadre d'un projet pilote, mais aucune décision n'a encore été prise en vue de déployer le projet à plus large échelle après la fin de celui-ci en décembre 2016.
- (9) Bien que le salaire minimum bulgare reste le plus bas de l'Union, il a sensiblement augmenté depuis 2011 et le manque de critères objectifs en matière de fixation du salaire minimum est source d'incertitudes. Malgré les actions menées par le gouvernement et les partenaires sociaux dans ce domaine, la Bulgarie ne dispose toujours pas de lignes directrices claires ni de critères transparents en matière de fixation du salaire minimum qui prennent en considération son incidence sur la création d'emplois, les conditions sociales et la compétitivité.
- (10) Le pays connaît toujours un taux très élevé d'inégalités et de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Les progrès en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont entravés par la persistance de problèmes liés à l'intégration des Roms sur le marché du travail, à la facilitation du passage de l'école au monde du travail, ainsi qu'à l'amélioration de la couverture et de l'efficacité des politiques sociales, de la santé et du marché du travail. Le système général de revenu minimum apporte un soutien et une accessibilité très limités à la population. Le montant de l'indemnité est en dessous du seuil de pauvreté et n'a pas été revu à la hausse sur la base de l'évolution des salaires moyen et minimum de ces dernières années. Les estimations de la couverture montrent qu'une grande partie des bénéficiaires prévus ne perçoit pas de prestations. Une meilleure couverture des groupes cibles, tout en maintenant la responsabilité budgétaire, contribuerait à réduire la pauvreté.

- (11) Le système éducatif dispose de capacités limitées pour intégrer les groupes vulnérables et doter les apprenants des compétences adéquates. Les groupes vulnérables tels que les Roms et les élèves issus de familles pauvres continuent de se heurter à des obstacles considérables pour ce qui est de l'accès à l'éducation et de l'achèvement des études. Le niveau de scolarisation des Roms à tous les niveaux d'enseignement est sensiblement inférieur à celui des non-Roms. Le taux de décrochage scolaire continue d'augmenter et est particulièrement élevé dans les zones rurales et les régions moins développées. Il est essentiel de supprimer les obstacles à la participation des enfants défavorisés à l'enseignement préscolaire pour améliorer les résultats en matière d'éducation et prévenir les décrochages scolaires.
- Une nouvelle loi sur l'enseignement préscolaire et scolaire, adoptée par le parlement en septembre 2015, constitue une étape importante vers une réforme en profondeur du système scolaire. La mise en œuvre de cette législation, ainsi que des mesures ciblées visant à surmonter les obstacles non législatifs à la pleine participation des groupes défavorisés à l'éducation, devraient contribuer à améliorer le potentiel de croissance de l'économie bulgare et la cohésion sociale à long terme. Les taux d'inscription et de réussite dans l'enseignement supérieur sont en augmentation et le taux d'emploi des jeunes diplômés se redresse lentement, même s'il demeure nettement inférieur à la moyenne de l'UE.
- (12) Les risques liés au niveau élevé de la dette des entreprises et aux obstacles au désendettement restent importants. L'actuel cadre d'insolvabilité ne laisse que peu de marge à un véritable processus de restructuration de la dette et ne contribue guère à remédier au niveau élevé d'endettement des entreprises. Des réformes visant à faciliter les procédures concernant l'insolvabilité des entreprises pourraient améliorer le processus de désendettement et ouvrir la voie à de nouveaux prêts et investissements.
- (13) Le système bulgare de passation des marchés publics continue de souffrir de faiblesses structurelles, notamment d'irrégularités systématiques dans les procédures de passation des marchés, d'un manque de capacités administratives et d'une insuffisance des mécanismes de contrôle, conjuguées à des recours en justice systématiques qui retardent souvent le travail sur le terrain. La transition vers des marchés publics entièrement électroniques n'a que peu progressé. Les faiblesses du système bulgare de passation des marchés publics ont entraîné l'interruption des paiements et des corrections financières dans les programmes de financement de l'UE et ont une incidence sur l'environnement économique au sens large.

- (14) L'instabilité des politiques et le manque de confiance dans les principales institutions publiques, telles que le pouvoir judiciaire, constituent d'importants facteurs de dissuasion pour l'investissement dans l'économie bulgare. La lenteur de la mise en œuvre des réformes de l'administration publique et des réformes dans des secteurs spécifiques tels que la recherche, l'innovation et l'énergie freine les progrès en matière d'amélioration du climat des investissements. Bien que la Bulgarie ait adopté un cadre stratégique pour réformer et moderniser son administration publique, les progrès sont lents et la mise en œuvre est souvent reportée. La nouvelle législation ne fait pas l'objet d'une analyse d'impact systématique, même si certains efforts ont été entrepris en ce sens. Les modifications fréquentes du cadre juridique sont sources d'incertitude et ont une incidence sur l'environnement des entreprises. La corruption reste une préoccupation majeure et la réponse des autorités nationales à ce problème continue d'être entravée par la faiblesse et la fragmentation des institutions. 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. Bien que ces domaines revêtent une importance capitale pour l'environnement général des entreprises, ils ne sont donc pas couverts dans les recommandations par pays adressées à la Bulgarie.
- (15) 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 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 Bulgarie les années précédentes. 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 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 4 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.

- (16) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence et la recommandation⁴ figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis.
- (17) 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,

⁴ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

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

1. à parvenir à un ajustement budgétaire annuel de 0,5 % du PIB en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et 2017; à continuer d'améliorer le recouvrement fiscal et à prendre des mesures pour réduire l'ampleur de l'économie informelle, y compris le travail non déclaré;
2. à achever, d'ici la fin 2016, l'examen de la qualité des actifs et le test de résistance des banques; à achever, d'ici la fin 2016, l'examen du bilan et le test de résistance des compagnies d'assurance ainsi que l'examen des actifs des fonds de pension privés; à prendre, en tant que de besoin, des mesures de suivi dans les trois secteurs et à continuer à améliorer la surveillance des secteurs bancaire et non bancaire;
3. à renforcer et à intégrer l'assistance sociale, y compris les services sociaux appropriés, et les politiques actives du marché du travail, en particulier pour les chômeurs de longue durée et les jeunes sans emploi, sortis du système scolaire et sans formation; à offrir aux groupes défavorisés, y compris aux Roms, des possibilités accrues d'accéder à un enseignement de qualité; à renforcer l'efficacité du système de soins de santé en améliorant l'accès aux soins et le financement, ainsi que la situation sanitaire; à établir des lignes directrices et des critères en matière de fixation du salaire minimum, en concertation avec les partenaires sociaux; à accroître la couverture et l'adéquation du système de revenu minimum;
4. à réformer le cadre d'insolvabilité pour accélérer les procédures de sauvetage et de résolution des défaillances ainsi que pour améliorer leur efficacité et leur transparence; à renforcer les capacités des tribunaux en matière de procédures d'insolvabilité; à renforcer les capacités de l'agence des marchés publics et des pouvoirs adjudicateurs et à améliorer la conception et le contrôle des procédures d'adjudication, en particulier en mettant pleinement en œuvre la stratégie nationale pour le développement du secteur des marchés publics (2014-2020); à accélérer le passage aux marchés publics électroniques.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président