

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 13 juillet 2018****concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2018**

(2018/C 320/02)

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 économiques ⁽¹⁾, 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 macroéconomiques ⁽²⁾, 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,

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 marque le lancement du semestre européen 2018 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. 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 Bulgarie est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(2) Le rapport 2018 pour la Bulgarie a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Bulgarie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017 ⁽³⁾, les suites données aux recommandations par pays 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 le 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 2018. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Bulgarie connaît des déséquilibres macroéconomiques. Les vulnérabilités du secteur financier s'accompagnent d'un fort endettement et de la présence de prêts improductifs dans le secteur des entreprises, dans un contexte marqué par un ajustement incomplet du marché du travail.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 261 du 9.8.2017, p. 1.

- (3) Le 19 avril 2018, la Bulgarie a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de convergence pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément. Le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2018 comporte des engagements tant à court qu'à moyen terme et s'attaque aux problèmes relevés dans le rapport par pays de 2018. Il annonce en particulier des mesures pour renforcer la surveillance des secteurs bancaire et non bancaire, pour améliorer le cadre en matière d'insolvabilité et pour réduire les faiblesses restantes recensées lors des tests de résistance effectués en 2016. Des mesures sont également prévues pour renforcer le recouvrement fiscal et lutter contre l'économie souterraine, pour améliorer le ciblage des politiques actives du marché du travail, pour accroître la protection sociale et pour apporter une réponse à divers enjeux dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation. D'une manière générale, la mise en œuvre effective du programme national de réforme pour 2018 soutiendrait la correction des déséquilibres.
- (4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾, 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 ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique.
- (5) La Bulgarie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2018, le gouvernement, à partir d'un excédent nominal de 0,9 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017, vise un budget à l'équilibre en 2018 et un excédent de 0,3 % du PIB en 2019, de 0,5 % en 2020 et de 0,2 % en 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 1 % du PIB, devrait continuer d'être atteint avec de la marge tout au long de la période de programmation. Selon le programme de convergence pour 2018, le ratio de la dette au PIB devrait diminuer progressivement et tomber de 25,4 % du PIB en 2017 à 19,4 % en 2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Selon les prévisions du printemps 2018 de la Commission, le solde structurel devrait rester excédentaire, mais tomber de 0,9 % du PIB en 2017 à 0,5 % du PIB en 2018 pour rester à ce même niveau en 2019. Il est donc prévu que le solde structurel reste 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 2018 et en 2019.
- (6) Accroître l'efficacité de la politique budgétaire revêt une importance cruciale. Les recettes fiscales et le respect des obligations fiscales s'améliorent, mais davantage en raison de perspectives économiques plus favorables qu'en raison d'une amélioration des mécanismes de gestion et de recouvrement des impôts. Dans certains secteurs, l'efficacité des dépenses publiques est très faible. Les réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques sont importantes à cet égard et les conditions économiques et budgétaires actuelles y sont particulièrement propices. La performance économique des entreprises publiques est faible en comparaison d'autres pays de la région et du secteur privé et elle est également source d'incertitude et de risques pour les finances publiques, étant donné que les arriérés de ces entreprises représentent des passifs éventuels. De manière générale, la gouvernance des entreprises publiques continue de poser problème et ne répond pas aux normes internationales. En outre, les réformes dans ce domaine sont très importantes pour l'environnement des entreprises.
- (7) La solidité du secteur financier continue de s'améliorer, même si des vulnérabilités persistent. Le niveau des prêts non productifs aux entreprises est toujours élevé, même s'il a diminué. En moyenne, les coussins de fonds propres sont confortables, ce qui laisse de la marge pour nettoyer les bilans. Des progrès notables ont été enregistrés dans l'amélioration de la surveillance du secteur financier, mais certaines mesures importantes doivent encore être mises en œuvre dans leur intégralité. L'atténuation des risques subsistants associés à l'exposition des parties liées et l'amélioration de l'évaluation des éléments d'actif sont déterminantes pour continuer à consolider les bilans et à renforcer la résilience des banques et des compagnies d'assurance.
- (8) L'inefficacité du cadre en matière d'insolvabilité ralentit la réduction de l'endettement privé et la restructuration des prêts non productifs. Les procédures sont longues et le taux de recouvrement est faible. Certains des éléments d'un cadre opérationnel manquent encore, en particulier des règles pour la décharge de dettes et l'octroi d'une

⁽¹⁾ 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).

seconde chance aux entrepreneurs dans un délai raisonnable après une faillite. L'absence de collecte de données et d'outils de contrôle adéquats empêche d'évaluer l'efficacité des procédures, tant anciennes que nouvelles, y compris en ce qui concerne la restructuration d'entreprises.

- (9) L'ampleur du travail non déclaré reste élevée, ce qui a des répercussions considérables sur les recettes budgétaires, les conditions de travail et l'adéquation des revenus après la retraite. Ces derniers temps, la Bulgarie a pris un certain nombre de mesures qui cherchent à améliorer la situation, notamment par l'introduction de contrats journaliers dans l'agriculture, l'amélioration de la collaboration entre les autorités budgétaires et l'administration du travail et l'intensification des efforts pour sensibiliser aux conséquences négatives pour les travailleurs. Leur efficacité dépendra de leur mise en œuvre effective. L'accélération de la transition vers l'économie formelle est primordiale pour parvenir à une croissance inclusive et assurer des conditions de travail équitables pour tous.
- (10) Le marché du travail s'est amélioré, mais des difficultés persistent. Le taux d'emploi a retrouvé son niveau d'avant la crise et le taux de chômage est inférieur à la moyenne de l'Union. Toutefois, l'évolution positive sur le marché de l'emploi ne profite pas de manière égale à l'ensemble de la population en âge de travailler. Les chômeurs de longue durée, les jeunes inactifs, les Roms et les personnes qui vivent dans les régions défavorisées et les zones rurales continuent de se heurter à des difficultés importantes pour trouver ou retrouver un emploi. Le vieillissement de la population et le déclin démographique, conjugués à un taux d'activité inférieur à la moyenne de l'Union, entraînent des pénuries de main-d'œuvre et de compétences, ce qui affaiblit les perspectives à long terme de l'économie. Il serait donc justifié de mettre davantage l'accent sur le perfectionnement et la formation. La participation au marché du travail et l'employabilité pourraient être favorisées par un mélange de mesures de sensibilisation, de politiques actives du marché du travail et de services sociaux efficaces.
- (11) Les inégalités de revenus et d'accès aux services (éducation, soins de santé et logement) ainsi que le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale restent parmi les plus élevés de l'Union. En 2016, deux cinquièmes de la population étaient exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, tandis que le revenu des 20 % de ménages les plus riches était presque huit fois supérieur à celui des 20 % les plus pauvres. Les dépenses consacrées à la protection sociale sont faibles, y compris celles qui concernent le système général de revenu minimal, dont la couverture et l'adéquation sont limitées, de même que son effet en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités. Il manque un mécanisme objectif pour réviser le niveau des prestations sociales. Malgré des améliorations récentes de l'adéquation des prestations d'assistance sociale et des pensions minimum, le système de protection sociale ne fournit pas un soutien suffisant aux groupes les plus vulnérables ou défavorisés, comme les Roms, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et la population des zones rurales. La prestation des services sociaux reste faible et l'intégration de ces services avec ceux de l'emploi et d'autres services est incomplète.
- (12) Le salaire minimal est fixé sans recourir à un mécanisme clair et transparent et le pourcentage des travailleurs rémunérés au salaire minimal a plus que doublé au cours des six dernières années. L'absence d'un tel mécanisme pourrait compromettre la recherche d'un équilibre entre les objectifs de soutien à l'emploi et à la compétitivité et de protection des revenus du travail. En outre, cela crée une incertitude susceptible de nuire à la prévisibilité de l'environnement des entreprises. Le gouvernement a présenté des propositions concernant un mécanisme de fixation du salaire minimal remédiant à cette lacune. Toutefois, il n'existe aucun accord entre les partenaires sociaux sur cette question. Dans ses prévisions budgétaires, le gouvernement a également prévu des hausses du salaire minimal jusqu'en 2020. En 2018, la Bulgarie a ratifié la Convention de l'Organisation internationale du travail sur la fixation des salaires minima. Ce pourrait être un bon point de départ pour la mise en place d'un mécanisme objectif.
- (13) L'accès limité aux soins de santé, qui résulte de la faiblesse des dépenses publiques, d'une distribution inégale de ressources limitées et de la faiblesse de la couverture d'assurance maladie, reste un problème important. La faiblesse du niveau des dépenses publiques doit être compensée par des dépenses privées élevées, qui revêtent principalement la forme de paiements directs par les patients. La proportion de Bulgares dépourvus d'assurance santé est élevée, en comparaison de la majorité des États membres de l'Union européenne. Les différences entre districts en ce qui concerne la répartition des médecins et le nombre peu élevé d'infirmières continuent de poser problème. Point positif, le nombre de médecins qui quittent la Bulgarie a récemment chuté. Des mesures comme la stratégie nationale en matière de santé devraient être utilisées pour résoudre ces problèmes.
- (14) Malgré des mesures prises récemment pour moderniser le système éducatif, les résultats en matière d'éducation sont faibles et fortement influencés par le statut socioéconomique. Les enfants issus de familles défavorisées, en particulier les familles roms, ne bénéficient pas de chances égales. Les taux de décrochage scolaire élevés ont des conséquences négatives sur l'employabilité future et les performances du marché du travail. L'offre d'enseignement

général de qualité favorisant l'intégration continue de se heurter à la difficulté de disposer de crèches, d'écoles et de classes pluriethniques. La réforme des programmes scolaires vise à améliorer les résultats en matière d'éducation et les compétences numériques. Toutefois, le niveau de compétence numérique figure toujours parmi les plus bas de l'Union et varie entre les différentes catégories socioéconomiques. Malgré des mesures récentes, l'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail reste insuffisante. Une réforme de l'enseignement supérieur est en cours, mais remédier aux pénuries de compétences constitue un défi compte tenu du déséquilibre des profils des diplômés en fonction des secteurs. La participation aux programmes d'apprentissage pour adultes est très faible, malgré le besoin de mise à niveau. Dans un contexte de vieillissement prononcé du personnel enseignant, des mesures ont commencé à être prises pour remédier aux futures pénuries. Malgré des améliorations récentes, les programmes de formation des enseignants doivent encore être renforcés.

- (15) Un grand nombre des mesures prévues dans la stratégie nationale sur les marchés publics ont été mises en place. Toutefois, les autorités nationales devraient consentir davantage d'efforts pour veiller à leur mise en œuvre effective. Selon les associations professionnelles et les organisations non gouvernementales, le paysage global des marchés publics a déjà commencé à s'améliorer. Toutefois, la transparence et la corruption restent préoccupantes. Le recours accru aux attributions de gré à gré et le nombre élevé de soumissions uniques pourraient considérablement entraver la transparence et l'efficacité du système. La première évaluation indépendante des nouvelles fonctions de contrôle de l'agence des marchés publics est en cours. Des actualisations régulières seraient nécessaires pour assurer la poursuite de l'optimisation des fonctions de contrôle de l'agence. Les problèmes que pose toujours la capacité administrative, notamment au niveau municipal, appellent de nouveaux efforts en matière de professionnalisation et de normalisation ainsi que la prise en compte sérieuse des possibilités offertes par les centrales d'achat. Le regroupement des demandes pourrait aussi améliorer l'efficacité et générer des économies dans le système des marchés publics dans le domaine des soins de santé. La recherche d'une solution pour prévenir les retards liés aux projets publics importants nécessite toujours une réflexion plus approfondie.
- (16) Les carences structurelles et la grande fragmentation qui caractérisent le système de recherche, de développement et d'innovation limitent la contribution de celui-ci à la productivité et à la croissance. Le segment des technologies moins avancées continue de dominer la production et l'innovation est très faible. Le niveau des dépenses, tant publiques que privées, consacrées à la recherche et au développement est particulièrement bas. La lenteur des réformes entrave la transition vers un système axé sur l'innovation. Même si les universités et les instituts de recherche sont nombreux, seul un petit nombre d'entre eux produisent des résultats scientifiques de qualité. La commercialisation de la recherche reste un point faible majeur. Le système de financement de la recherche ne recourt pas assez aux appels à concurrence, à l'évaluation internationale et au financement des établissements de recherche fondé sur les résultats. La coopération public-privé dans le domaine de la recherche et du développement est faible. L'initiative-phare «Sofia Tech Park» reste confrontée à un certain nombre de problèmes, parmi lesquels une gouvernance inefficace, une gestion instable, des infrastructures scientifiques sous-utilisées et l'absence d'engagement financier à long terme de la part des pouvoirs publics. Une transformation structurelle, conjuguée à une gouvernance efficace et à un niveau stable des ressources publiques consacrées à la recherche et à l'innovation, peut maximiser l'effet sur la productivité et la croissance et soutenir la transition de l'économie vers des activités à plus forte valeur ajoutée conformément à la stratégie de spécialisation intelligente.
- (17) L'environnement des entreprises doit encore être amélioré. Bien qu'un certain nombre de réformes aient été adoptées, leur mise en œuvre concrète a pris du retard. Les entreprises continuent de pâtir de la corruption, des carences institutionnelles et du manque de main-d'œuvre. En ce qui concerne la réforme de l'administration publique et l'administration en ligne, les progrès sont lents. La gouvernance dans le secteur public aurait tout à gagner d'une plus grande transparence, de règles plus claires et d'une vision à long terme. En outre, le rôle du dialogue social peut encore évoluer et être facilité, lorsqu'il y a lieu, par les autorités publiques. Les insuffisances en matière d'infrastructures expliquent la piètre efficacité et la faible performance du secteur des transports. Le marché du transport de passagers par chemin de fer pâtit de l'absence de concurrence effective. Aucune mesure efficace et bien ciblée n'a été prise pour réduire la pollution de l'air.
- (18) En 2017, la Bulgarie a poursuivi ses efforts pour réformer son appareil judiciaire et pour s'attaquer aux insuffisances constatées dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. De nouvelles élections au Conseil supérieur de la magistrature ont confirmé l'incidence positive des réformes constitutionnelles et législatives menées en 2015 et 2016. Le code pénal a été réformé pour améliorer le système des poursuites dans les affaires de corruption à haut niveau et de nouvelles réformes sont envisagées. Une loi a été adoptée début 2018, établissant une nouvelle instance unifiée chargée de lutter contre la corruption afin de renforcer la prévention et la dissuasion de la corruption à haut niveau. Dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, la Commission continue de suivre la réforme du système judiciaire ainsi que la lutte contre la corruption et la criminalité organisée en Bulgarie. Ces domaines ne sont donc pas abordés dans les recommandations par pays adressées à la Bulgarie, mais sont pertinents pour l'établissement d'un environnement propice aux entreprises dans le pays.

- (19) Dans le cadre du semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Bulgarie, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2018, le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Bulgarie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Bulgarie, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et 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.
- (20) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil, après avoir examiné le programme de convergence pour 2018, estime ⁽¹⁾ que la Bulgarie devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance.
- (21) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2018 et le programme de convergence pour 2018. Les recommandations figurant aux points 2 et 3 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, en 2018 et 2019:

1. à améliorer le recouvrement fiscal et l'efficacité des dépenses publiques, notamment en intensifiant la mise en œuvre des mesures visant à réduire l'ampleur de l'économie informelle; à mettre à niveau le cadre de la gouvernance d'entreprise dans le secteur public conformément aux bonnes pratiques internationales;
2. à prendre des mesures de suivi des examens du secteur financier et à mettre en œuvre les plans d'action de surveillance pour renforcer le contrôle et la stabilité du secteur; à veiller à une évaluation adéquate des actifs, notamment des garanties bancaires, en renforçant les procédures d'évaluation et d'audit; à achever la réforme du cadre en matière d'insolvabilité et à promouvoir un marché secondaire des prêts non productifs efficace;
3. à accroître l'employabilité des groupes défavorisés au moyen de mesures d'activation visant à améliorer et à renforcer les compétences; à améliorer l'offre d'enseignement général de qualité favorisant l'intégration, en particulier pour les Roms et d'autres groupes défavorisés; conformément à la stratégie nationale en matière de santé et à son plan d'action, à améliorer l'accès aux services de santé, notamment en réduisant les paiements directs par les patients et en remédiant à la pénurie de professionnels de la santé; à introduire un mécanisme de révision régulière et transparente du revenu minimal et à améliorer la couverture et l'adéquation de ce dernier.

Fait à Bruxelles, le 13 juillet 2018.

Par le Conseil
Le président
H. LÖGER

⁽¹⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.