



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.6.2023
COM(2023) 341 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE
EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

Introduction de l'euro en Croatie

RAPPORT DE LA COMMISSION

AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Introduction de l'euro en Croatie

Résumé

Le 1^{er} janvier 2023, la Croatie est devenue le 20^e État membre de l'UE à passer à l'euro. 61 % des Croates considèrent que l'introduction de l'euro s'est déroulée sans incident et de manière efficace. 88 % estiment avoir été bien informés sur la monnaie unique. Une campagne de communication sur mesure, cofinancée par l'UE, a contribué à l'information rapide, ciblée et concise des citoyens, des entreprises et des administrations sur les aspects pratiques du passage à l'euro.

Les préparatifs en vue du basculement à l'euro fiduciaire se sont déroulés comme prévu. La Banque nationale de Croatie (Hrvatska Narodna Banka) a fourni aux entreprises clientes des liquidités en euros trois mois avant le passage à l'euro. Un nombre suffisant de sachets «premiers euros» ont été fournis au public. Les entreprises ont pu commander des euros en espèces auprès des établissements financiers suffisamment à l'avance.

La double circulation de la kuna et de l'euro pendant deux semaines s'est déroulée sans incident. Le 1^{er} janvier, 70 % des distributeurs automatiques de billets distribuaient déjà des billets en euros, et le 15 janvier 2023, les billets en euros pouvaient être retirés dans n'importe quel distributeur automatique de billets du pays. Les espèces en kunas peuvent encore être échangées dans les banques commerciales jusqu'à la fin 2023. Ensuite, les pièces en kunas pourront être échangées auprès de la Banque nationale de Croatie jusqu'à la fin 2025; les billets en kunas pourront être échangés auprès de cette dernière sans limitation dans le temps.

Plus de 80 % de l'ensemble des détaillants, supermarchés et épiceries croates ont adhéré à un code de déontologie avant le passage à l'euro. Ce code non contraignant vise à garantir la stabilité des prix des biens et des services en aidant toutes les entreprises signataires à recalculer et à afficher correctement les prix (en euros et en kunas), sans augmentations injustifiées. Il s'agit d'un instrument supplémentaire important qui permet aux autorités croates chargées de l'inspection du marché de procéder à des contrôles des prix et, le cas échéant, de sanctionner les contrevenants.

L'incidence possible du passage à l'euro sur les prix en Croatie est une préoccupation naturelle et compréhensible du public, comme pour tout passage à l'euro. Étant donné qu'il s'agissait du premier passage à l'euro dans un contexte d'inflation élevée, ce problème était particulièrement aigu et difficile pour la Croatie. Il était donc essentiel, pour une transition transparente et équitable, que les autorités croates prennent toutes les mesures nécessaires pour empêcher les pratiques abusives. L'incidence des hausses de prix injustifiées sur l'inflation globale semble avoir été relativement faible et globalement conforme à ce qui a été observé lors des basculements précédents, selon une évaluation préliminaire des données disponibles. Le rapport formule, entre autres, des recommandations, en vue de futurs passages à l'euro, sur la manière

d'intensifier la surveillance des prix et de mettre en place un code de conduite des entreprises à un stade précoce de la préparation du passage à l'euro.

1. INTRODUCTION

Le 12 juillet 2022, le Conseil a décidé que la Croatie remplissait les conditions nécessaires pour l'adoption de l'euro et que la dérogation dont ce pays faisait l'objet devait être abrogée à partir du 1^{er} janvier 2023¹.

La Croatie est devenue le 20^e pays à passer à l'euro. Comme tous les États membres qui ont adopté l'euro après la première vague (1999-2002), elle a appliqué la technique du «big bang», selon laquelle les billets et pièces en euros acquièrent cours légal le jour de l'adoption de l'euro². Une période de double circulation de deux semaines, durant laquelle les billets et pièces en euros et en kunas circulaient en parallèle, a permis le retrait progressif des espèces en kunas. Le succès de cette opération démontre une fois de plus qu'une courte période de double circulation suffit si l'adoption de la monnaie unique a été bien préparée³.

Le présent rapport aborde les principaux aspects de l'introduction de l'euro, selon une perspective ex post axée sur les préparatifs du passage à l'euro fiduciaire, la période de double circulation, les mesures prises pour empêcher les pratiques de prix abusives et répondre aux préoccupations suscitées par l'inflation, les tendances et impressions en matière de prix et la communication concernant l'euro. Le cas échéant, le rapport expose également les recommandations de la Commission sur les mesures supplémentaires que les autorités croates pourraient prendre et tire des conclusions qui pourraient être utiles pour de futurs passages à l'euro.

2. ASPECTS PRATIQUES DU PASSAGE A L'EURO

Une majorité de Croates (61 %) estiment que l'introduction de l'euro s'est déroulée sans incident et de manière efficace, tandis que 88 % de la population estime avoir été bien informée sur l'euro⁴. Dans ce contexte, trois aspects pratiques du passage à l'euro seront examinés plus en détail: les préparatifs du passage à l'euro fiduciaire, la période de double circulation de la kuna et de l'euro et le retrait des espèces en kunas de la circulation.

¹ Décision (UE) 2022/1211 du Conseil du 12 juillet 2022 portant adoption par la Croatie de l'euro au 1^{er} janvier 2023 (JO L 187 du 14.7.2022, p. 31).

² Les États membres de la première vague ont adopté l'euro en appliquant le «scénario de Madrid», qui prévoit une période de transition de trois ans (un an dans le cas de la Grèce).

³ La Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Slovaquie et la Slovénie avaient également opté pour une période de double circulation de deux semaines, tandis que cette période avait duré un mois à Malte et à Chypre.

⁴ Flash Eurobaromètre 518, enquêtes réalisées du 16 au 19 janvier 2023, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/pdf/fl412_report_final_en.pdf

2.1. Préparatifs du passage à l'euro fiduciaire

Le passage à l'euro fiduciaire est l'aspect le plus visible de l'adoption de la monnaie unique, puisqu'il concerne l'ensemble des établissements financiers, des entreprises et des citoyens. Le bon déroulement et l'efficacité de cette opération dépendent d'un approvisionnement adéquat en espèces de toutes les parties concernées et de la bonne préparation des banques et des entreprises à la charge de travail supplémentaire considérable qu'elle représente.

Pour préparer le passage à l'euro, l'institut d'émission croate a produit 405 millions de pièces en euros en 2022. Les tests pratiques d'aptitude à la mise en circulation des échantillons de pièces dans les distributeurs automatiques utilisés dans la zone euro ont commencé relativement tard, mais n'ont révélé aucun problème. 39,6 millions de pièces ont été utilisées pour préparer des sachets «premiers euros» pour les citoyens, qui contenaient 33 pièces en euros de toutes les valeurs unitaires des pièces en euros croates pour une valeur de 13,28 EUR. L'institut d'émission a également préparé des sachets «premiers euros» commerciaux pour les entreprises contenant 525 pièces en euros de toutes les valeurs unitaires pour une valeur totale de 145,50 EUR. En outre, la Banque nationale de Croatie a acheté 182 millions de pièces en euros provenant des stocks de deux pays de la zone euro et a emprunté à un autre pays de la zone euro 45 millions de pièces en euros qui seront restituées en 2023. Enfin, la Banque nationale de Croatie a emprunté plus de 346 millions de billets de différentes valeurs à la Banque nationale d'Autriche.

Le 1^{er} octobre 2022, la Banque nationale de Croatie a commencé à fournir des liquidités en euros (préalimentation) aux établissements financiers, à savoir 783 agences de banques commerciales, 1 016 bureaux de poste croates et 169 succursales de l'agence financière (FINA). Compte tenu des risques pour la sécurité liés à la fréquence et au volume élevé du transport d'euros en espèces (environ 700 transports contre 60 en période normale), la Banque nationale de Croatie a organisé le transport d'espèces par des moyens habituels (ses propres camions et des véhicules appartenant à des sociétés de transport de fonds) et, en outre, a eu recours, pour le transport des pièces, à des camions loués au ministère de la défense. Au 31 décembre 2022, une réalimentation en billets en euros d'une valeur de 1,14 milliard d'EUR et de pièces en euros d'une valeur de 160 millions d'EUR avait été réalisée.

Les établissements financiers ont commencé à fournir des billets et des pièces en euros à leurs entreprises clientes («sous-préalimentation») le 1^{er} octobre 2022, tandis que les petites entreprises clientes utilisant la sous-préalimentation simplifiée ont reçu des livraisons d'euros en décembre 2022.

Au 31 décembre 2022, les établissements financiers avaient sous-préalimenté leurs clients en billets en euros pour une valeur de 76 millions d'EUR. À la même date, les clients étaient sous-préalimentés en pièces en euros pour une valeur de 44 millions d'EUR.

Le 31 décembre 2022, le niveau de sous-préalimentation ne représentait que 8 % de la valeur totale de la réalimentation. Cela a donné lieu à des files d'attente aux guichets des banques au cours des premiers jours de janvier 2023, lorsque de nombreux détaillants et entreprises, principalement des petits détaillants et des petites entreprises, ont commencé à retirer des espèces en euros. Selon les autorités croates, la sous-préalimentation tardive de ces détaillants et entreprises s'explique probablement par leur réticence à fournir des garanties aux banques au cours du dernier trimestre de l'année 2022 pour financer l'achat de billets et de pièces en euros en quantités suffisantes. Toutefois, hormis quelques longues files d'attente au début du mois de janvier, aucun incident n'a été signalé lorsque les entreprises, les détaillants ou le public ont eu des difficultés à retirer des espèces en euros.

La vente des sachets «premiers euros» pour les citoyens a été satisfaisante (877 952 sachets avaient été vendus au 31 décembre), compte tenu du fait que, selon une enquête effectuée par la Commission en décembre 2022⁵, une grande partie des Croates possédaient déjà des euros en espèces avant le basculement: 68 % d'entre eux possédaient des billets en euros (35 % après un voyage à l'étranger, 37 % après un échange dans une banque en Croatie) et 57 % des pièces en euros (52 % après un voyage à l'étranger, et 43 % après l'achat du sachet «premiers euros»).

En revanche, la demande de sachets «premiers euros» pour détaillants a été plus limitée. Bien que 150 000 sachets aient été produits, dont 125 000 ont servi à préalimenter les établissements financiers, seuls 37 925 ont finalement été vendus à des détaillants. Selon les autorités croates, cette faible demande peut s'expliquer par plusieurs raisons. Tout d'abord, certaines entreprises ont utilisé d'autres canaux de sous-préalimentation, qui répondaient à leurs besoins en fournissant à la fois des billets et des pièces en euros. En outre, certains petits détaillants n'ont pas pu acheter des sachets de détail en raison d'un manque de liquidités à la fin de l'année, et d'autres ne disposaient pas de suffisamment d'espace dans leurs coffres-forts pour stocker séparément les kunas et les euros. De plus, les sachets pour détaillants ne contenaient que des pièces en euros, alors que les détaillants auraient préféré recevoir des billets et des pièces en euros en une seule fois. Enfin, de nombreuses entreprises ont donné la priorité aux paiements électroniques et certaines d'entre elles ont fermé leurs boutiques début janvier 2023 pour des vacances.

Comme pour tout passage à l'euro, les banques commerciales, l'agence financière et les bureaux de poste ont dû manipuler des montants élevés d'espèces au début de l'année en raison de la sous-préalimentation des détaillants et des entreprises, de la vente des sachets «premiers euros» et des avoirs correspondant aux espèces en kunas restituées. Les banques commerciales ont renforcé leur personnel pendant la période de transition et ont également ouvert des guichets supplémentaires spécialisés pour faciliter les opérations en espèces. Grâce à l'augmentation du nombre de guichets, il n'a pas été nécessaire d'étendre les heures d'ouverture. La plupart des employés des banques n'ont pas été autorisés à prendre des congés entre novembre 2022 et janvier 2023. Enfin, chaque banque a organisé des formations pour apprendre à son personnel à travailler avec l'euro, et plus de 6 713 membres du personnel bancaire ont suivi cette formation au passage à l'euro sur la plateforme d'apprentissage en ligne de la Banque nationale de Croatie. Au 31 décembre 2022, tous les employés travaillant avec des espèces provenant de tous les établissements financiers avaient obtenu un certificat de formation.

2.2. Période de double circulation

La période de double circulation de deux semaines au cours de laquelle l'euro et la kuna croate circulaient en parallèle a expiré le 14 janvier 2023.

La plupart des distributeurs automatiques de billets (DAB) étaient prêts et disponibles pour le retrait des billets en euros le 1^{er} janvier 2023. Fin décembre 2022, les DAB ont été chargés en billets de 10 EUR et 20 EUR et parfois aussi en billets de 50 EUR, prêts à être retirés à partir du 1^{er} janvier. 70 % des DAB croates (soit 2 800 sur environ 4 000) délivraient des billets en euros dès le 1^{er} janvier et cette proportion s'élevait à 86 % une semaine plus tard. Tous les DAB délivrent des billets en euros depuis le 14 janvier 2023 et fonctionnent normalement.

⁵ Flash Eurobaromètre 516, enquête réalisée en Croatie les 29 et 30 décembre 2022, p. 3. https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/eu-countries-and-euro/croatia-and-euro_en

À la fin de la période de double circulation, 361 millions d'EUR avaient été retirés des DAB. Ce montant est inférieur de 15 millions d'EUR à la valeur des billets en kunas retirés aux DAB au cours de la même période de l'année précédente. Cette baisse est probablement due à la promotion des méthodes de paiement électronique par les détaillants au cours de la période d'introduction de l'euro.

Tous les terminaux en points de vente ont été convertis instantanément à l'euro dès le 1^{er} janvier 2023. Pendant la période de double circulation, les cartes de paiement ont été utilisées dans 16,8 millions d'opérations, ce qui représente un montant total de 415,8 millions d'EUR. Par rapport à la même période en janvier 2022, le recours aux paiements électroniques en janvier 2023 a augmenté de 15,3 %.

Grâce à des préparatifs méticuleux, les établissements financiers, les bureaux de poste et l'agence financière ont bien géré la charge de travail supplémentaire pendant la période de double circulation. Les banques ont mis à disposition, dans la plupart de leurs agences, des guichets de billets supplémentaires pour les services en espèces et, dans les agences les plus grandes et les plus fréquentées, des machines de dépôt de pièces en kunas ont été installées.

L'échange de kunas contre des euros pouvait se faire dans 846 agences bancaires, 1 016 bureaux de poste et 169 bureaux de l'agence financière. La valeur totale des espèces en kunas échangées au 15 janvier 2023 s'élevait à 361,4 millions d'EUR. 72 % de la valeur des espèces en kunas ont été échangés dans des agences bancaires, 15 % dans les bureaux de poste et 13 % dans les bureaux de l'agence financière.

Selon un sondage effectué par la Commission entre le 16 et le 19 janvier en Croatie⁶, 81 % des personnes interrogées n'ont rencontré aucun problème pour échanger des espèces en kunas ou retirer des espèces en euros dans les banques durant la première semaine de janvier. Ce chiffre est inférieur à celui enregistré lors de certains basculements précédents, mais il s'agit néanmoins d'un résultat satisfaisant⁷.

Le passage à l'utilisation exclusive des espèces en euros dans les opérations de paiement a été rapide et s'est déroulé sans incident majeur pour les consommateurs. Dès le deuxième jour du passage à l'euro (le 2 janvier 2023), 29 % des citoyens effectuaient des paiements en espèces uniquement en euros⁸. Au 7 janvier, 62 % des citoyens interrogés ne payaient qu'en euros. La veille de la fin de la période de double circulation, ce pourcentage atteignait 99 %⁹.

Globalement, le secteur du commerce de détail a lui aussi su relever les défis liés à la transition et à la gestion simultanée de deux monnaies. Les détaillants ont été bien approvisionnés en euros en espèces et aucun problème majeur de files d'attente n'a été signalé. Dès le 2 janvier, 81 % des citoyens recevaient leur monnaie exclusivement en euros. Cette proportion atteignait 99 % le 13 janvier.

⁶ Flash Eurobaromètre 518, voir la note de bas de page 4.

⁷ Le pourcentage était de 95 % en Estonie, 90 % en Slovaquie, 88 % à Chypre, 85 % à Malte et 96 % en Slovénie.

⁸ Flash Eurobaromètre 517, enquêtes réalisées du 2 au 14 janvier 2023, disponible à l'adresse: https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/eu-countries-and-euro/croatia-and-euro_en

⁹ Flash Eurobaromètre 517, page 20.

2.3. Retrait de la circulation des billets de banque et pièces en kunas

Pour une économie où les espèces sont très utilisées, telle que l'économie croate, le retrait des espèces en kunas en circulation en Croatie représentait un défi de taille.

La Banque nationale de Croatie prévoit que 500 millions de billets en kunas et 1,1 milliard de pièces en kunas en circulation seront restitués en temps voulu. Compte tenu du volume élevé de billets et de pièces en kunas en circulation en 2022, la Banque nationale de Croatie a entamé le retrait progressif de ces espèces dès le début de l'année 2022.

Afin d'inciter les banques commerciales à déposer leurs stocks excédentaires de kunas dans des centres-forts avant le 1^{er} janvier 2023, la Banque nationale de Croatie a suspendu les frais de dépôt en espèces pour les banques commerciales à partir de novembre 2022. Par l'intermédiaire de différents canaux de communication et des médias, les banques commerciales et l'association bancaire croate ont invité leurs clients à avoir recours, dans la mesure du possible, aux paiements autres qu'en espèces pendant la période de double circulation.

En décembre 2022, la valeur des espèces en kunas en circulation avait diminué de 40 % par rapport à janvier 2022.

Le retrait de la circulation des billets et pièces en kunas a commencé dans les temps et a été couronné de succès. Ainsi, au 31 janvier 2023, 134,6 millions de billets en kunas et 230 millions de pièces en kunas avaient déjà été retirés de la circulation.

Les billets et pièces en kunas peuvent encore être échangés gratuitement jusqu'au 31 décembre 2023 auprès des banques commerciales, de l'agence financière et des bureaux de poste (avec un maximum de 100 billets et 100 pièces par échange). Pour l'échange d'un plus grand nombre de billets ou de pièces, les banques commerciales peuvent facturer des frais. À partir du 1^{er} janvier 2024, les billets et les pièces en kunas ne pourront plus être échangés qu'auprès de la Banque nationale de Croatie. L'échange de billets est gratuit et illimité dans le temps, mais les pièces en kunas ne peuvent être échangées que jusqu'au 31 décembre 2025.

La Banque nationale de Croatie conservera dans des coffres les pièces en kunas restituées et ne commencera la démonétisation que le 1^{er} janvier 2026, c'est-à-dire après la fin de la période de restitution des pièces en kunas pour leur échange contre des euros. Cela signifie qu'aucune démonétisation mécanique coûteuse (comme le poinçonnage) des pièces en kunas ne sera nécessaire, puisque ces pièces ne pourront plus être échangées. Les pièces seront vendues à des acheteurs intéressés, soit comme déchets métalliques, soit pour être fondues. Entre-temps, la démonétisation des billets en kunas restitués a commencé.

3. EMPECHER LES PRATIQUES DE PRIX ABUSIVES

L'incidence possible du passage à l'euro sur les prix en Croatie est une préoccupation naturelle et compréhensible du public, comme pour tout passage à l'euro. Étant donné qu'il s'agissait du premier passage à l'euro dans un contexte d'inflation élevée, ce problème était particulièrement aigu et difficile pour la Croatie. Il était donc essentiel, pour une transition transparente et équitable, que les autorités croates prennent toutes les mesures nécessaires pour empêcher les pratiques abusives.

La période de double affichage obligatoire des prix (en kunas et en euros) a débuté le 5 septembre 2022 et durera jusqu'au 31 décembre 2023. Depuis septembre 2022, les autorités croates surveillent en permanence les prix de 103 produits et services de consommation prédéfinis qui sont fréquemment achetés dans neuf villes croates.

Le «code de déontologie des entreprises pour l'introduction de l'euro» a été lancé le 16 août 2022. Il définit les principes d'un comportement éthique en vue de créer un environnement sûr pour les consommateurs pendant une introduction fiable et transparente de l'euro. Il vise à garantir la stabilité des prix des biens et des services en aidant les entreprises à recalculer et à afficher correctement les prix, sans augmentations injustifiées. Ses sept principes comprennent également des éléments importants concernant les préparatifs pratiques, tels que la conversion correcte des prix et des autres valeurs monétaires, l'affichage d'un taux de conversion fixe, ainsi que l'information et la formation des employés sur la procédure d'introduction de l'euro.

Le code invite les entreprises à s'engager à ne pas tirer indûment profit du passage à l'euro, à respecter les règles de conversion et à fournir à leurs clients toute l'assistance dont ils ont besoin. Il s'inscrit dans la lignée des initiatives volontaires lancées avec succès pour les basculements précédents. Les entreprises qui adhèrent au code acquièrent le droit d'afficher le label d'identification visuelle du code, un logo et un slogan dans les points de vente, sur les lieux de prestation de services et sur les sites web, ainsi que lors d'activités de marketing et de promotion, par exemple sur les dépliants et catalogues imprimés, la publicité en ligne et le marketing sur les médias sociaux, les applications mobiles et d'autres médias. Le label informe les consommateurs que les prix sont correctement calculés et que les entreprises sont fiables. Si les principes n'ont pas été respectés, le droit d'afficher le label sera retiré.

Fin 2022, plus de 900 entreprises vendant des biens ou des services à des consommateurs avaient adhéré au code de déontologie. À la fin du mois de février 2023, 1 046 entreprises y avaient adhéré, soit 83,5 % de l'ensemble des détaillants et des grandes épiceries enregistrées en Croatie qui vendent des biens et des services aux consommateurs. Selon les autorités croates, 100 % des banques commerciales, des compagnies d'assurance et des autres établissements financiers ont adhéré au code. Dans ce contexte, plus de 15 000 autocollants indiquant cette adhésion ont été distribués aux points de vente de toutes les entités (sociétés mères, filiales et succursales) signataires.

En application de la loi croate sur l'introduction de l'euro et de la loi sur la protection des consommateurs, les autorités croates contrôlent le respect, par les entreprises, les détaillants et les prestataires de services, des exigences en matière d'affichage et de conversion des prix, ainsi que de l'obligation faite à tous les opérateurs économiques de ne pas augmenter les prix pour des raisons injustifiées.

Les services d'inspection effectuent des contrôles de leur propre initiative et à la suite de plaintes fondées sur ces deux lois. Au 28 février 2023, les services d'inspection de l'État avaient réalisé 12 355 contrôles du marché et du tourisme, dont 20,3 % ont révélé des infractions. Pour 11,5 % de ces infractions, les services d'inspection ont infligé des amendes pour un montant total d'environ 538 000 EUR. La plupart de ces amendes étaient fondées sur des infractions à la loi sur la protection des consommateurs.

D'une manière générale, les Croates ont jugé le double affichage des prix utile pour comparer plus aisément les prix et s'habituer à penser en euros. Selon un sondage réalisé par la Commission en janvier 2023¹⁰, plus des trois quarts des Croates (78 %) considéraient que le double affichage des prix avait été utile lors du passage à l'euro. Toutefois, 60 % des Croates interrogés ont eu souvent ou très souvent l'impression que le double affichage des prix était correctement mis en œuvre, soit la proportion la plus faible de tous les passages à l'euro.

¹⁰ Flash Eurobaromètre 518, voir la note de bas de page 4.

Interrogés sur les conversions de prix, près de la moitié des répondants (44 %) ont déclaré qu'ils avaient souvent ou très souvent l'impression que les conversions de prix étaient correctes¹¹. Ce résultat se situe dans la fourchette des résultats des derniers passages à l'euro (Estonie, Lettonie et Lituanie).

Les consommateurs peuvent déposer plainte sur le site web «euro.hr». Les plaintes sont traitées dans les 48 heures maximum après avoir été déposées. Les préoccupations exprimées par les citoyens sont principalement liées à des questions concernant l'affichage des prix et l'application des règles d'arrondi. Toutes les questions et plaintes sont traitées avec diligence par les autorités compétentes.

Toutefois, l'incidence de l'euro sur les prix et les abus dans la fixation des prix demeurent un sujet de préoccupation pour les citoyens croates¹². Par conséquent, il est recommandé de continuer à surveiller le double affichage des prix, la bonne application des règles de conversion et d'arrondi et l'évolution des prix en général pendant quelques mois encore.

4. TENDANCES ET IMPRESSIONS EN MATIERE DE PRIX

Selon une enquête réalisée par la Commission en janvier 2023¹³, la majorité des Croates (62 %) pensent que l'euro favorisera l'inflation dans leur pays (contre 57 % des Lettons et 58 % des Litvaniens juste après leur passage respectif à l'euro). Un quart des personnes interrogées (25 %) pensent que l'adhésion de la Croatie à la zone euro contribuera à la stabilité des prix dans le pays. Ce nombre était légèrement plus élevé en Lituanie (26 %) et plus faible en Lettonie (19 %).

Les passages à l'euro précédents ont montré que les entreprises et les prestataires de services de proximité sont les secteurs les plus exposés aux hausses abusives de prix pendant la période de transition. Si leurs biens et services ne constituent pas une part importante du panier du consommateur de référence utilisé pour mesurer l'inflation, ils ont néanmoins tendance à être achetés ou consommés fréquemment et très souvent individuellement, ce qui leur confère une grande visibilité. Dans le même temps, d'autres évolutions plus favorables des prix de biens achetés moins fréquemment peuvent ne pas être aussi visibles pour les consommateurs. En conséquence, l'inflation perçue dépasse souvent l'inflation réelle.

Dans le contexte exceptionnel d'inflation élevée qui a caractérisé le passage à l'euro en Croatie, il n'est pas facile de distinguer les facteurs légitimes d'inflation des hausses de prix injustifiées qui constituent des pratiques abusives, à travers lesquelles les commerçants tirent indûment profit de l'information imparfaite des consommateurs. En période d'inflation élevée, il peut y avoir des hausses de prix justifiées, telles que celles liées à la hausse des prix des matières premières ou à la renégociation des contrats avec les fournisseurs, qui a généralement lieu à la fin de l'année.

L'incidence des hausses de prix injustifiées sur l'inflation globale semble avoir été relativement faible et globalement conforme à ce qui avait été observé lors des basculements précédents selon une évaluation préliminaire des données disponibles. La même constatation est faite

¹¹ Flash Eurobaromètre 518, voir la note de bas de page 4.

¹² Flash Eurobaromètre 518, voir la note de bas de page 4.

¹³ Flash Eurobaromètre 518, voir la note de bas de page 4.

également par Falagiarda et al. (2023)¹⁴. Les sous-catégories de biens et de services qui, lors des basculements précédents, s'étaient révélées les plus touchées par les hausses de prix ont connu les hausses de prix mensuelles les plus élevées jamais enregistrées¹⁵. Toutefois, compte tenu du poids relativement faible des catégories les plus touchées et du fait que les autres sous-catégories n'ont pas été autant affectées, la croissance mensuelle globale des prix des services a été contenue à 1,2 % en janvier 2023. Globalement, en janvier, la hausse mensuelle de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) en Croatie a été contenue à 0,3 %, et encore à 0,3 % en février. Cela donne à penser que l'éventuelle incidence des hausses de prix injustifiées a probablement été limitée à janvier.

L'incidence globale relativement limitée des hausses de prix injustifiées sur l'inflation est due en partie à la réaction rapide des autorités croates. En effet, les contrôles ont permis de corriger certains prix gonflés et ont eu un effet dissuasif concernant de nouvelles hausses injustifiées.

Conformément à la pratique établie après l'introduction de l'euro dans d'autres États membres, Eurostat évaluera l'évolution des prix après le passage à l'euro en Croatie. Le rapport d'Eurostat est attendu pour le second semestre de 2023.

5. COMMUNICATION SUR L'EURO

À la suite de la décision du Conseil du 12 juillet 2022, les autorités croates ont intensifié leur campagne de communication officielle intitulée «L'euro, notre monnaie». Cette campagne était conforme à la stratégie nationale de communication, dont l'objectif général était de faire en sorte que la population croate soit informée clairement, objectivement, précisément, en temps utile et correctement de l'incidence et des changements pratiques liés au passage de la kuna à l'euro.

Dans le cadre d'un accord de partenariat et d'une convention de subvention ultérieure signée entre le ministère des finances de la Croatie et la Commission européenne, la campagne de communication a été cofinancée par la Commission comme pour les basculements précédents (la Commission finançant jusqu'à 50 % des coûts éligibles, à concurrence d'un montant total de coûts correspondant à 1 EUR par habitant).

La campagne de communication visait à informer les citoyens, à les rassurer et à dialoguer avec eux sur le passage à l'euro. Elle ciblait divers groupes, en mettant particulièrement l'accent sur les groupes vulnérables et sensibles tels que les minorités linguistiques, les personnes âgées, les citoyens vivant dans des zones reculées et à faible densité de population, ainsi que les personnes aveugles et malvoyantes.

La campagne reposait sur une combinaison d'outils et d'activités de communication comprenant un site internet (euro.hr), des spots télévisés et radiophoniques, des panneaux d'affichage, un numéro de téléphone gratuit, du matériel promotionnel, une brochure (publiée à 1,45 million d'exemplaires) distribuée aux ménages en coopération avec la poste croate, du matériel pédagogique pour les enfants, des manifestations «Euro days» dans différentes villes et «Euro on wheels», une exposition itinérante sur l'euro qui a fait étape dans 27 villes du pays.

¹⁴ Falagiarda, M., Gartner, C., Mužić I., Pufnik, A. (2023), «Has the euro changeover really caused extra inflation in Croatia?», SUERF Policy Brief, n° 571, avril 2023.

¹⁵ Les prix ont augmenté de 3,6 % dans les services domestiques et ménagers, de 3,4 % dans les restaurants, cafés et établissements similaires, de 2,9 % dans les salons de coiffure et de 2 % dans les services récréatifs et sportifs. Les taux d'augmentation de l'IPCH pour janvier peuvent être calculés à partir de 1999 en Croatie.

La plupart des activités ont été menées en coopération avec des contractants externes, six procédures de passation de marchés publics ayant permis aux autorités de bénéficier des services d'entreprises spécialisées. Malgré le défi que représentait le peu de temps disponible entre le rapport positif sur la convergence et le passage à l'euro, la coopération avec les contractants a été jugée satisfaisante par les autorités croates.

Compte tenu des préoccupations du public quant aux effets possibles du passage à l'euro sur les prix, un suivi étroit des médias a été mis en œuvre et des contrôles ont été effectués par les autorités croates pendant la période de transition afin de surveiller et de lutter contre les pratiques de prix abusives. Ces activités publiques, conjuguées à la publication, le 1^{er} février, de données sur l'inflation réelle au cours de la période de basculement, ont permis d'apaiser en partie les préoccupations, du moins si l'on en juge par le nombre plus limité d'articles de presse faisant état de cas de hausses de prix liées au passage à l'euro.

La campagne de communication a contribué à une transition sans incident, comme le confirme une enquête Eurobaromètre montrant que 88 % des citoyens avaient l'impression d'avoir été bien informés sur l'introduction de l'euro; 61 % estiment que le processus a été fluide et efficace et 81 % déclarent n'avoir rencontré aucun problème lors de l'échange d'espèces en kunas contre des euros ou lors du retrait d'espèces dans les banques au cours de la première semaine¹⁶. En outre, les autorités croates indiquent que, selon la troisième vague des sondages d'opinion nationaux réalisés en février 2023, environ 64 % des répondants approuvent l'introduction de l'euro, 30 % s'y opposant. 91 % ont l'impression d'avoir été bien informés sur l'introduction de l'euro, 87 % indiquant que la télévision a été leur principale source d'information, contre 36 % pour la radio et 38 % les réseaux sociaux.

En plus du soutien qu'elle a apporté à la campagne de communication nationale de la Croatie par des conseils et des ressources financières, la Commission a mis en œuvre ses propres activités de communication avant et pendant le passage à l'euro, conformément à ce qui avait été fait pour les basculements précédents.

6. CONCLUSIONS SUR LE PASSAGE A L'EURO EN CROATIE ET RECOMMANDATIONS POUR LES FUTURS PASSAGES A L'EURO

Le passage à l'euro fiduciaire en Croatie a été bien préparé et organisé. Les établissements financiers, les entreprises et les citoyens ont été correctement approvisionnés en euros avant le basculement.

- Lors des futurs passages à l'euro, les pièces en euros produites par l'institut d'émission national devraient être testées dès que possible dans des distributeurs automatiques utilisés dans l'ensemble de la zone euro afin de garantir en amont leur aptitude à la mise en circulation et d'éviter d'éventuels retards dans la frappe des pièces et la préalimentation en pièces.

Le passage à l'euro fiduciaire en Croatie s'est déroulé sans incident. Les DAB et les terminaux en points de vente ont été convertis dans les délais. Les établissements financiers, l'agence financière et les bureaux de poste ont bien géré la charge de travail supplémentaire pendant la période de double circulation. Les détaillants ont bien su relever les défis du processus de basculement et du traitement simultané de deux monnaies. Leur approvisionnement en euros

¹⁶ Flash Eurobaromètre 518, la Croatie après le passage à l'euro, 26 janvier 2023.

était satisfaisant et, d'après une enquête de la Commission, dès le 2 janvier 2023, 81 % des citoyens interrogés recevaient leur monnaie exclusivement en euros.¹⁷

Le passage à l'euro en Croatie a eu lieu dans des conditions difficiles par rapport aux basculements récents, car il s'est déroulé dans un contexte d'inflation élevée. La Croatie a lancé le double affichage des prix en septembre 2022 et a mis en place un code de déontologie des entreprises conforme aux recommandations de la Commission¹⁸ auquel tous les détaillants, entreprises ou prestataires de services pouvaient adhérer.

Les autorités croates devraient continuer à procéder à des contrôles drastiques des prix afin de s'assurer que ceux-ci sont correctement indiqués, de réduire les augmentations injustifiées et, le cas échéant, de faire respecter les obligations prévues par la loi sur l'introduction de l'euro, la loi sur la protection des consommateurs et le code de déontologie des entreprises.

- Lors des futurs passages à l'euro, la surveillance des prix devrait être particulièrement étroite dans les secteurs les plus exposés, afin de détecter rapidement les hausses de prix injustifiées. Cela permettrait de mieux cibler les contrôles et les mesures à l'égard des contrevenants, tout en réduisant l'importance accordée aux preuves anecdotiques et en dissipant les préoccupations non fondées dans le discours public.
- Lors des futurs passages à l'euro, il conviendra de veiller à mettre en place un code de déontologie des entreprises ou un autre dispositif similaire le plus tôt possible afin de toucher un maximum d'entreprises. Les petites entreprises et les microentreprises ainsi que les prestataires de services devraient être encouragés à participer activement à un tel dispositif, car l'expérience montre que ces entreprises sont les plus réticentes à cet égard. Les autorités nationales devraient augmenter le nombre de contrôleurs des prix pendant la période de basculement et, en particulier, en fin d'année.

Étant donné que le double affichage des prix a un coût et que les citoyens se familiarisent relativement vite avec la monnaie unique, la période obligatoire de double affichage des prix pourrait être ramenée à un an au lieu de durer jusqu'au 31 décembre de l'année du passage à l'euro.

- En particulier, lorsqu'un dispositif équitable d'introduction de l'euro, tel que le code de déontologie des entreprises, est mis en place, qu'il touche un maximum d'entreprises et fonctionne efficacement, le double affichage des prix pourrait commencer comme d'habitude dès que le taux de conversion est connu et prendre fin au bout d'un an.

La campagne de communication et de sensibilisation du public a contribué à assurer une introduction de l'euro sans incident en Croatie. 88 % des citoyens ont l'impression d'avoir été bien informés sur l'introduction de l'euro, 61 % estiment que le processus a été fluide et efficace et 81 % déclarent n'avoir rencontré aucun problème lors de l'échange d'espèces en kunas contre des euros ou lors du retrait d'espèces dans les banques au cours de la première semaine.

- Compte tenu du laps de temps relativement court entre un rapport positif sur la convergence et la date du passage à l'euro, les États membres devraient, pour passer à l'euro, s'appuyer sur l'expérience de la Croatie dans la passation des marchés publics destinés à répondre à leurs besoins de communication en divisant les marchés en lots

¹⁷ Flash Eurobaromètre 517, voir la note de bas de page 8.

¹⁸ Recommandation de la Commission du 10 janvier 2008 concernant les mesures destinées à faciliter les passages à l'euro à l'avenir (JO L 23 du 26.1.2008, p. 30).

pour faire face le mieux possible aux retards éventuels et répondre aux situations d'urgence.