



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

RECOMMANDATIONS

Conseil

2019/C 301/01	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2019	1
2019/C 301/02	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2019	8
2019/C 301/03	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Tchéquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Tchéquie pour 2019	15
2019/C 301/04	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme du Danemark pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Danemark pour 2019	20
2019/C 301/05	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2019	24
2019/C 301/06	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2019	30

2019/C 301/07	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Irlande pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Irlande pour 2019	35
2019/C 301/08	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Grèce pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Grèce pour 2019	42
2019/C 301/09	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2019	48
2019/C 301/10	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la France pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2019	55
2019/C 301/11	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2019	64
2019/C 301/12	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2019	69
2019/C 301/13	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2019	80
2019/C 301/14	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2019	86
2019/C 301/15	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2019	91
2019/C 301/16	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019	97
2019/C 301/17	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2019	101
2019/C 301/18	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de Malte pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour 2019	107

2019/C 301/19	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2019	112
2019/C 301/20	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Autriche pour 2019	117
2019/C 301/21	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2019	123
2019/C 301/22	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2019	129
2019/C 301/23	Recommandation du Conseil du (6)9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2019	135
2019/C 301/24	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2019	143
2019/C 301/25	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2019	148
2019/C 301/26	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2019	154
2019/C 301/27	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2019	159
2019/C 301/28	Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour la période 2018-2019	163

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 9 juillet 2019

concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2019

(2019/C 301/01)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Belgique n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation de 2019 concernant la zone euro»), dans laquelle figurent cinq recommandations concernant la zone euro (ci-après dénommées «recommandations concernant la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Belgique devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation de 2019 concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après. En particulier, les mesures visant à améliorer les services contribueront à répondre à la première recommandation concernant la zone euro pour ce qui est des marchés des services résilients, les mesures visant à améliorer la viabilité, l'efficacité et la composition des finances publiques, ainsi que l'utilisation des recettes exceptionnelles pour réduire l'endettement public, contribueront à répondre à la deuxième recommandation concernant la zone euro pour ce qui est de soutenir l'investissement, d'améliorer les finances publiques, de reconstituer les réserves budgétaires, et les mesures visant à renforcer l'efficacité des politiques du marché du travail contribueront à répondre à la troisième recommandation concernant la zone euro pour ce qui est de favoriser le bon déroulement des transitions sur le marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour la Belgique a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Belgique dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la Belgique avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 26 avril 2019, la Belgique a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (ci-après dénommés «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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) La Belgique relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et elle est soumise aux dispositions en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit une amélioration progressive du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 0,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à 0,0 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels, ne devrait pas être atteint au cours de la période couverte par le programme de stabilité pour 2019. Après avoir culminé à près de 107 % du PIB en 2014, puis être descendu à 102 % du PIB en 2018, le ratio de la dette publique au PIB devrait reculer pour atteindre 94 % d'ici à 2022, selon le programme de stabilité pour 2019. Le scénario macroéconomique sur lequel s'appuient ces projections budgétaires est plausible. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2020 n'ont pas été précisées, ce qui contribue, à politiques inchangées, à la détérioration prévue du solde structurel en 2020, selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission.
- (7) Le 5 juin 2019, la Commission a présenté un rapport élaboré conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité, la Belgique n'ayant pas respecté les dispositions en matière de dette en 2018. Ce rapport concluait, à l'issue d'une évaluation de tous les facteurs pertinents, que l'analyse actuelle n'était pas entièrement concluante quant à savoir si le critère de la dette, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, a été respecté ou non.
- (8) Dans son programme de stabilité pour 2019, la Belgique confirme la demande, formulée dans son projet de plan budgétaire pour 2019, de bénéficier de la flexibilité au titre du volet préventif conformément à la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance» approuvée par le Conseil le 12 février 2016. La Belgique a demandé qu'il lui soit accordé de s'écarter temporairement de 0,5 % du PIB par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme, en raison

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 1.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures ayant une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques. Les réformes structurelles concernent une réforme des pensions, un «glissement de la fiscalité» (tax shift), une réforme de l'impôt des sociétés, une réforme du marché du travail ainsi qu'une réforme de l'administration publique. Les prévisions du printemps 2019 de la Commission confirment que la Belgique respecte la valeur minimale de référence en 2019, ce qui offre une marge de sécurité par rapport au seuil de 3 % de déficit du PIB. Toutes les mesures ont désormais été totalement intégrées dans la législation, à l'exception de la réforme de l'administration publique. Compte tenu de leur nature, en particulier pour ce qui est du «tax shift» et de la réforme de l'impôt des sociétés, des incertitudes demeurent quant à leur incidence à court terme, au regard notamment de leur caractère non neutre sur le plan budgétaire, qui a détérioré la position budgétaire. Toutefois, ces mesures ont amélioré le potentiel de croissance de l'économie, fait baisser le taux de chômage et réduit les risques de déséquilibres macroéconomiques, ce qui a une incidence positive sur la viabilité de la dette à moyen et à long terme. Sur cette base, on peut considérer, au stade actuel, que la Belgique remplit les conditions pour bénéficier de l'écart temporaire qu'elle a demandé, soit 0,5 % du PIB en 2019, pour autant qu'elle mette en œuvre de manière adéquate les réformes convenues, lesquelles feront l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen.

- (9) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Belgique de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ n'excède pas 1,8 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Comme la Belgique remplit les conditions pour bénéficier de l'écart temporaire demandé de 0,5 % du PIB au titre de la clause des réformes structurelles, l'ajustement structurel requis pour 2019 peut être ramené à 0,1 % du PIB, ce qui correspond à un taux de croissance nominale des dépenses primaires nettes ne dépassant pas 2,8 % en 2019. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour l'ensemble de la période 2018-2019.
- (10) En 2020, eu égard au ratio de la dette publique belge, supérieur à 60 % du PIB, et à l'écart de production prévu de 0,1 %, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 1,6 %, conformément à l'ajustement structurel de 0,6 % du PIB résultant de la matrice d'ajustement d'exigences arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à cette exigence en 2020. La Belgique ne devrait pas, à première vue, respecter les dispositions en matière de dette en 2019 et en 2020. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises dès 2019 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il serait important d'utiliser toute recette exceptionnelle éventuelle pour réduire encore le ratio de la dette publique. La viabilité à moyen et à long terme des finances publiques de la Belgique reste menacée en raison d'un ratio de la dette au PIB élevé conjugué à la hausse attendue des coûts du vieillissement, en particulier de ceux liés aux pensions et aux soins de longue durée. Une série de réformes des pensions a été adoptée par la voie législative en 2015, entraînant un relèvement de l'âge légal de départ à la pension de 65 à 66 ans à compter de 2025 et à 67 ans à compter de 2030. En outre, les conditions d'âge et d'ancienneté pour bénéficier de la pension anticipée ont également été rendues plus strictes. Toutefois, les dépenses publiques en matière de pensions devraient encore progresser de 2,9 points de pourcentage du PIB entre 2016 et 2070, principalement au cours des deux prochaines décennies. Par ailleurs, les conditions de pension anticipée pour plusieurs grands groupes de fonctionnaires demeurent plus favorables que les conditions normales. Les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée devraient augmenter de 1,7 point de pourcentage du PIB entre 2016 et 2070, soit une hausse supérieure à la moyenne alors que le niveau est déjà l'un des plus élevés de l'Union. La fragmentation organisationnelle des soins de longue durée - les compétences étant actuellement réparties entre différents niveaux administratifs - représente un défi, sous certains aspects, pour l'efficacité des dépenses, ce qui explique que l'incidence nette du récent transfert de compétences n'apparaît pas encore clairement. Le renforcement de la gouvernance permettrait de réaliser les gains d'efficacité escomptés. Une optimisation de la configuration des soins pourrait être réalisée afin d'améliorer le rapport coût-efficacité du système de soins de longue durée.
- (11) La composition et l'efficacité des dépenses publiques peuvent être améliorées afin de créer des marges pour accroître les investissements publics. Malgré une baisse récente, le total des dépenses en pourcentage du PIB en Belgique reste l'un des plus élevés de la zone euro. Le niveau élevé des dépenses publiques donne à penser qu'il est possible de procéder à un ajustement budgétaire davantage axé sur les dépenses. Compte tenu du niveau élevé des dépenses publiques, les résultats de certaines politiques et la qualité de certains services publics soulèvent des questions quant au rapport coût-efficacité. Les revues de dépenses et les évaluations des politiques peuvent aider la Belgique à fixer des priorités et à améliorer l'efficacité des dépenses publiques. En outre, les revues de dépenses pourraient être utilisées pour évaluer l'efficacité des aides publiques indirectes à la recherche et au développement des entreprises, qui sont parmi les plus élevées de l'Union en pourcentage du PIB et qui ont continué d'augmenter l'année dernière. Les autorités fédérales et régionales ont récemment fait part de leur volonté d'intégrer des revues de dépenses dans leur mécanisme budgétaire.

(7) Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux allocations de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, sur le front des recettes comme des dépenses, sont déduites.

- (12) La coordination budgétaire entre les différentes entités n'est pas suffisamment souple à l'heure actuelle pour permettre des investissements publics dans des projets de grande envergure. Une coordination budgétaire efficace est essentielle dans un État membre fédéral comme la Belgique, où les compétences en matière de dépenses ont en grande partie été confiées aux entités fédérées. Aucun accord formel n'a encore été conclu sur les objectifs annuels de tous les niveaux de pouvoir, malgré l'accord de coopération signé en 2013, ce qui complique la coordination budgétaire. Contrairement à la pratique observée lors des programmes de stabilité précédents, lorsque le comité de concertation «a pris acte» de la trajectoire budgétaire, tous les niveaux de pouvoir ont approuvé la trajectoire budgétaire globale présentée dans le programme de stabilité pour 2018 et ont soutenu la réalisation des objectifs budgétaires à l'horizon 2020 pour tous les niveaux de pouvoir. Bien que cette approbation ait apporté une crédibilité supplémentaire à la trajectoire globale, il n'y a pas eu d'accord formel sur les objectifs budgétaires annuels de chaque niveau de pouvoir. Cette absence d'accord est susceptible de compromettre la viabilité de la trajectoire globale vers l'objectif à moyen terme. De surcroît, elle empêche la section «Besoins de financement des pouvoirs publics» du Conseil supérieur des finances de surveiller efficacement le respect de ces objectifs. Le programme de stabilité pour 2019 ne contient que des objectifs budgétaires globaux et intermédiaires indicatifs, étant donné que des élections ont eu lieu au niveau fédéral et au niveau des régions et des communautés le 26 mai 2019.
- (13) La croissance économique récente a entraîné une progression de l'emploi, qui a atteint son niveau le plus élevé des dix dernières années. Toutefois, les taux de transition de l'inactivité ou du chômage vers l'emploi restent faibles, et la Belgique n'est pas en bonne voie pour atteindre son objectif d'un taux d'emploi de 73,2 % fixé dans le cadre d'Europe 2020. Il subsiste de fortes disparités régionales sur le marché du travail. Malgré une baisse constante au cours des cinq dernières années, le chômage des jeunes est nettement supérieur à la moyenne de l'Union à Bruxelles. La participation au marché du travail est faible chez les personnes peu qualifiées, les personnes issues de l'immigration, les travailleurs âgés et les personnes handicapées, ce qui donne à penser que des facteurs à la fois structurels et spécifiques à certains groupes entravent leur intégration sur le marché du travail, et parallèlement, les mesures d'activation existantes n'ont pas la même efficacité auprès de tous les groupes de population. Le taux d'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) reste inférieur à la moyenne de l'Union, et l'écart avec la moyenne de l'Union demeure élevé pour les personnes de plus de 60 ans. Les personnes issues de l'immigration, en particulier les femmes, continuent d'être exposées à un chômage plus élevé et à des taux d'activité plus faibles, et d'être plus nombreuses parmi les travailleurs pauvres et surqualifiés. Si certaines mesures ont été prises pour soutenir l'intégration des nouveaux arrivants et lutter contre les discriminations, une approche coordonnée visant à résoudre les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes issues de l'immigration fait toujours défaut. Pour remédier à la faible participation au marché du travail, des mesures ont été prises dans le contexte de la réforme du «deal pour l'emploi», mais leur incidence doit encore être évaluée.
- (14) D'importants freins financiers à l'emploi subsistent. Bien que le «tax shift» ait réduit la pression fiscale sur le travail, cette dernière reste en moyenne forte pour tous les salaires, à l'exception des très bas salaires (50 % du salaire moyen). La Belgique reste le seul État membre dans lequel les allocations de chômage ne sont pas limitées dans le temps, même si elles diminuent progressivement. Il existe des facteurs financiers qui dissuadent les bénéficiaires des régimes d'assurance-maladie et d'invalidité ainsi que les personnes apportant un deuxième revenu de prendre un emploi à temps plein. Pour les parents isolés (et, dans une moindre mesure, les couples avec enfants) en particulier, les incitations financières à occuper un emploi (à temps plein) sont limitées sous l'effet conjugué des coûts et de la suppression de certaines allocations qui en découlent. En outre, des problèmes de coordination peuvent survenir en raison du partage des compétences en matière de protection sociale entre les niveaux fédéral, régional et local. Le système de sécurité sociale ne couvre pas formellement les travailleurs indépendants pour les allocations de chômage, les accidents du travail et les maladies professionnelles.
- (15) La baisse des résultats scolaires dans l'enseignement obligatoire et l'existence de disparités significatives au sein du système éducatif demeurent un sujet de préoccupation. Le pourcentage de jeunes ne maîtrisant pas les compétences de base peut être amélioré, en particulier dans la Communauté française, où ce pourcentage est supérieur à la moyenne de l'OCDE. L'écart, en ce qui concerne les résultats scolaires, lié au contexte socioéconomique et migratoire est élevé. Les enseignants ont besoin d'un soutien accru pour gérer la diversité et une adaptation de leur formation professionnelle continue reste nécessaire. Les réformes destinées à améliorer les résultats scolaires et à combattre les disparités doivent être accélérées afin de stimuler une croissance à forte intensité de connaissances, durable et inclusive, ainsi que l'inclusion sociale. La mise en œuvre du «Pacte pour un enseignement d'excellence», réforme scolaire phare en Communauté française, qui vise à améliorer les compétences de base, l'efficacité et la gouvernance, ainsi qu'à remédier aux inégalités, progresse. Des décrets sur l'organisation du travail des enseignants,

sur le tronc commun dans l'enseignement, sur le statut des directeurs d'école et sur le renforcement des connaissances du français pour les élèves primo-arrivants ont été adoptés et seront applicables à partir de septembre 2020. La Communauté flamande mettra en œuvre certaines réformes de l'enseignement secondaire dès 2019-2020, mais l'orientation précoce des élèves reste une source de préoccupation. L'incidence de ces réformes et mesures dépendra également de leur mise en œuvre effective et de leur suivi. Le Parlement fédéral a par ailleurs abaissé l'âge de la scolarité obligatoire de six à cinq ans. Compte tenu du niveau déjà élevé des dépenses consacrées à l'éducation, des réformes devront être réalisées en mettant davantage l'accent sur l'amélioration de l'efficacité et l'efficacité du système et sur sa capacité à développer des compétences axées sur l'avenir et adaptées aux besoins du marché du travail.

- (16) L'inadéquation des compétences et la faible mobilité de la main-d'œuvre freinent l'emploi et la croissance de la productivité. En dépit de plusieurs mesures régionales et fédérales visant à remédier aux pénuries de compétences et à renforcer l'activation, notamment dans le cadre de la réforme du «deal pour l'emploi», on constate des pénuries de main-d'œuvre dans plusieurs secteurs, en particulier dans les technologies de l'information et de la communication, la construction et la santé. La croissance du secteur de la construction est ralentie par le déficit de compétences et la pénurie de main-d'œuvre. D'importants besoins de reconversion et de perfectionnement de la main-d'œuvre sont observés dans certains secteurs. La participation des adultes à l'éducation et à la formation et la mobilité de la main-d'œuvre sont également faibles. La faiblesse des compétences linguistiques est un problème important, en particulier à Bruxelles où environ 50 % des offres d'emploi exigent la connaissance du français et du néerlandais, conformément au programme national de réforme pour 2019. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur est élevé, mais il y a trop peu de diplômés dans les sciences, la technologie, l'ingénierie et les mathématiques (STIM). En 2016, la Belgique était 26^e dans l'Union au classement des diplômés de l'enseignement supérieur dans les STIM, avec un faible taux de nouveaux entrants dans les domaines d'enseignement supérieur correspondants, en particulier pour les femmes. La mise en œuvre globale du «plan stratégique STIM 2012-2020» en Flandre progresse, mais le nombre de diplômés de l'enseignement secondaire dans les STIM dans les filières technique et professionnelle stagne depuis 2010. La Communauté française ne dispose pas de stratégie pour les STIM et doit encore mettre en œuvre sa «stratégie numérique pour l'éducation» pour les écoles, adoptée récemment. La pénurie de professionnels ayant des connaissances entrepreneuriales et en sciences, en technologie, en ingénierie et en mathématiques freine le développement de jeunes entreprises. Le niveau global de compétences numériques est satisfaisant, mais ne s'améliore pas. Le programme national de réforme pour 2019 souligne l'accord entre la Flandre et la Wallonie et l'accord prévu entre la Flandre et la région de Bruxelles-Capitale en vue d'améliorer la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre.
- (17) La recherche et le développement sont concentrés dans un petit nombre de secteurs et l'innovation se diffuse insuffisamment au reste de l'économie, ce qui pèse finalement sur la croissance et la productivité. La recherche financée par les pouvoirs publics semble être inférieure à la moyenne de l'Union. On constate également des disparités entre régions et sous-régions en ce qui concerne la recherche, le développement et l'innovation. Le Pacte national pour les investissements stratégiques désigne le renforcement de la numérisation comme une solution prometteuse pour stimuler la productivité et la capacité d'innovation de la Belgique. Cela nécessite des investissements dans les infrastructures numériques, notamment en prenant les mesures appropriées pour assurer le déploiement réussi de la 5G, et dans le capital humain et l'esprit d'entreprise, ainsi qu'une adoption accélérée des technologies numériques, en particulier par les entreprises qui accusent actuellement un retard.
- (18) La qualité de l'infrastructure routière se détériore après des années de faibles investissements publics. Parallèlement, l'entretien d'un réseau routier vaste et dense ne paraît pas efficace au regard des coûts que les régions et les autorités locales doivent supporter. Le réseau routier belge est parmi les plus saturés de l'Union. L'infrastructure ferroviaire est dense et de bonne qualité, mais son achèvement et sa modernisation restent problématiques et elle est encombrée en particulier autour de Bruxelles et dans les zones d'accès aux ports d'Anvers et de Zeebrugge. Des investissements importants sont planifiés dans l'infrastructure ferroviaire suburbaine et la signalisation, mais ils sont ralentis en particulier par les règles de répartition régionale des enveloppes budgétaires. Par ailleurs, des incitations génératrices de distorsions de concurrence et les entraves à celle-ci et aux investissements dans le secteur des services nationaux de transport de passagers par chemin de fer et des services de transport interurbain par autocar exercent une pression sur l'offre et la demande d'autres services de transport en commun et de services de transport sobres en carbone. La congestion croissante s'explique en partie par l'augmentation continue du nombre de voitures particulières, encouragée par la gratuité des routes, la déduction accordée pour les voitures de société et le niveau peu important de la fiscalité environnementale. Le niveau élevé des taxes sur les transactions immobilières, conjugué au régime des voitures de société, a des effets négatifs sur la mobilité. La qualité des services ferroviaires s'est dégradée et des améliorations peuvent être apportées en ce qui concerne la fourniture de transports publics en milieu urbain et entre zones urbaines et zones rurales, en particulier en Wallonie, où l'accès à l'emploi constitue une difficulté majeure pour les demandeurs d'emploi. Selon le programme national

de réforme pour 2019, des réformes et des investissements importants sont en cours dans toutes les régions, tandis qu'au niveau fédéral, l'achèvement du réseau ferroviaire suburbain autour de Bruxelles progresse, en collaboration avec les régions. La Belgique a adopté une loi relative à l'ouverture des services ferroviaires nationaux, mais la part du transport de passagers relevant d'obligations de service public en vertu d'un marché attribué directement reste très élevée dans ce pays. Les exploitants d'autobus privés ne sont pas autorisés à proposer des services de transport interurbain. Les réglementations applicables aux taxis varient d'une autorité locale à une autre. Bien que les régions aient élaboré leurs propres plans de mobilité, la définition d'une vision cohérente de la mobilité en Belgique, le cas échéant avec les villes et régions frontalières, est entravée par une coordination complexe. Le régulateur ferroviaire peut encore élargir la portée de ses activités de régulation.

- (19) Des investissements substantiels sont nécessaires pour soutenir la transition énergétique. La rénovation du parc immobilier ancien, qui est antérieur à l'introduction des normes énergétiques, contribuera à la réalisation des objectifs de réduction des émissions à l'horizon 2020 et 2030. Le déploiement des carburants de substitution est assez limité. Des investissements importants doivent être réalisés dans la production d'électricité, ainsi que dans les capacités d'interconnexion, les réseaux intelligents, le stockage et l'efficacité énergétique.
- (20) En dépit des efforts consentis par le gouvernement, la charge administrative et réglementaire qui pèse sur les entreprises reste élevée et constitue un obstacle à l'esprit d'entreprise. La fiscalité a été allégée pour les jeunes entreprises et les petites entreprises, mais elle demeure complexe pour les investissements financiers. La Belgique a réformé son code des sociétés, réduisant le nombre de formes juridiques des sociétés, facilitant la communication électronique légale, abaissant les exigences minimales de fonds propres et, conformément au programme national de réforme pour 2019, réformant le droit de l'insolvabilité pour y inclure en particulier les professions libérales. Toutefois, malgré ces efforts, on observe que les délais d'octroi des permis de construire sont longs, que l'enregistrement des biens immobiliers est coûteux et que les procédures judiciaires demeurent longues. La justice administrative rencontre des difficultés liées à un manque de ressources et à la longueur des procédures, qui conduisent à des retards importants, en particulier pour les permis de construire, mais également pour les procédures de passation de marchés publics. En outre, la coordination de la politique en matière climatique, énergétique, numérique et de transport est complexe et peut être améliorée. La coopération entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché n'est pas optimale, ce qui accroît le risque de voir des marchandises non conformes entrer dans l'Union via les frontières belges. L'analyse d'impact pourrait être davantage prise en compte dans le processus d'élaboration des politiques. La qualité des services publics numériques offerts aux entreprises est faible. La numérisation insuffisante du système judiciaire reste un défi important à relever, notamment en ce qui concerne la collecte de données. L'achèvement de la numérisation de la justice est une condition importante pour que la qualité du système judiciaire enregistre de nouvelles avancées, telles que la mise à jour des processus opérationnels et l'amélioration de la gestion des ressources humaines et financières dans les cours et tribunaux.
- (21) Les entraves à la concurrence et aux investissements qui caractérisent plusieurs services aux entreprises freinent la croissance et la productivité. Les taux d'entrée des nouveaux prestataires de services sont nettement inférieurs à la moyenne de l'Union, alors que les marges bénéficiaires sont supérieures à cette moyenne. L'indicateur de restrictivité de la Commission révèle que le cadre réglementaire belge applicable aux comptables, aux conseillers fiscaux, aux architectes et aux agents immobiliers est nettement plus restrictif que la moyenne de l'Union. Une loi récente a introduit des exigences plus strictes pour les agents de brevets. Le Bureau fédéral du Plan estime qu'une réduction ambitieuse de la charge réglementaire pesant sur les services juridiques, comptables et d'architecture augmenterait la productivité de la main-d'œuvre. Les honoraires réglementés des notaires appliqués aux opérations immobilières, qui sont importants, viennent s'ajouter à des droits d'enregistrement élevés. La réforme des professions artisanales et commerciales opérée dans les régions est inégale. Le secteur du commerce de détail reste confronté à des restrictions en matière d'exploitation qui entravent sa productivité et découragent les investissements. Le secteur de la grande distribution affiche un niveau de concurrence insuffisant, principalement dû à un degré de concentration élevé et à une faible dynamique en termes d'entrée sur le marché et de sortie de celui-ci. Selon l'indicateur de restrictivité du commerce de détail, la Belgique est le sixième État membre le plus restrictif pour ce qui est de l'environnement opérationnel des détaillants. Le programme national de réforme pour 2019 met l'accent sur les récentes réformes menées dans la région de Bruxelles-Capitale en vue de faciliter l'établissement de commerces de détail. Le marché des télécommunications se caractérise par un degré de concentration élevé (encore accentué par les rachats récents) et par une faible concurrence. Cela est également illustré par les prix des services fixes, relativement élevés par rapport à ceux pratiqués dans des pays comparables. En ce qui concerne les réseaux de télécommunication fixe, le marché de détail se caractérise par des duopoles géographiquement délimités, composés de l'opérateur historique et des opérateurs de réseaux câblés. Cette situation peut créer des obstacles à

la fourniture de services groupés de convergence fixe-mobile par certains opérateurs. Le programme national de réforme pour 2019 souligne que la réforme du droit économique visant à améliorer le respect du droit de la concurrence et le fonctionnement de l'Autorité belge de la concurrence en rendant les procédures plus efficaces et en réduisant le risque de litiges ultérieurs devant la Cour des marchés/Marktenhof a été adoptée. L'Autorité belge de la concurrence dispose de ressources limitées par rapport aux autorités de la concurrence d'autres États membres.

- (22) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines qui relèvent de l'annexe D du rapport sur le pays de 2019. Cela permettrait à la Belgique d'utiliser au mieux ces fonds pour les besoins recensés, en tenant compte des disparités régionales.
- (23) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Belgique, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à la Belgique les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Belgique, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (24) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁸⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Belgique s'attache, en 2019 et 2020:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,6 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique; à poursuivre les réformes visant à garantir la viabilité budgétaire des systèmes de soins de longue durée et des pensions, notamment en limitant les possibilités de sortie précoce du marché du travail; à améliorer la composition et l'efficacité des dépenses publiques, notamment en procédant à des revues de dépenses, ainsi que la coordination des politiques budgétaires à tous les niveaux de pouvoir afin de libérer des marges pour les investissements publics;
2. à supprimer les freins à l'emploi et à renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, en particulier pour les personnes peu qualifiées, les travailleurs âgés et les personnes issues de l'immigration; à améliorer les performances et l'inclusivité des systèmes d'éducation et de formation et à remédier à l'inadéquation des compétences;
3. à axer la politique économique liée aux investissements sur les transports durables, y compris l'amélioration de l'infrastructure ferroviaire, sur la transition énergétique et vers une économie à faible intensité de carbone, ainsi que sur la recherche et l'innovation, en particulier dans le domaine de la numérisation, en tenant compte des disparités régionales; à s'attaquer aux problèmes croissants de mobilité en renforçant les mesures incitatives et en supprimant les entraves à l'augmentation de l'offre et de la demande de transports collectifs et à faibles émissions;
4. à réduire la charge administrative et réglementaire afin de favoriser l'esprit d'entreprise et de supprimer les obstacles à la concurrence dans le secteur des services, en particulier les télécommunications, le commerce de détail et les services professionnels.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2019**

(2019/C 301/02)

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, 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 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.

- (2) Le rapport 2019 pour la Bulgarie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Bulgarie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽³⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la Bulgarie avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Bulgarie connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, les vulnérabilités du secteur financier s'accompagnent d'un niveau d'endettement élevé et de prêts non performants dans le secteur des entreprises. Alors que des progrès ont été accomplis pour ce qui est de la lutte contre les sources des déséquilibres, la mise en œuvre intégrale et le suivi des réformes entreprises récemment en matière de surveillance et de gouvernance dans le secteur bancaire et le secteur financier non bancaire seront cruciales.
- (3) Le 24 avril 2019, la Bulgarie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de convergence pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (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 ⁽⁴⁾, 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 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 2019, le gouvernement, partant d'un excédent nominal de 2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018, vise un déficit de 0,3 % du PIB en 2019 et un excédent de 0,4 % du PIB en 2020, de 0,2 % en 2021 et de 0,1 % en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁵⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme – un déficit structurel de 1 % du PIB en termes structurels – continue d'être largement atteint tout le long de la mise en œuvre du programme. Selon le programme de convergence pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait diminuer progressivement et passer de 22,6 % du PIB en 2018 à 16,7 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un excédent de 0,7 % du PIB en 2019 et de 0,6 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. 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 2019 et en 2020.
- (6) Les recettes fiscales et le respect des obligations fiscales s'améliorent, et plusieurs initiatives ont été mises en place. Toutefois, la perception de l'impôt ne semble pas s'améliorer partout au même rythme. C'est notamment le cas des impôts liés au travail et des charges sociales, ainsi que de certaines catégories de droits d'accises. Il y a également des raisons de penser que le travail non déclaré et le commerce illicite de combustibles restent problématiques. Il est primordial de maintenir les efforts en vue d'améliorer la perception de l'impôt et de prendre des mesures ciblées supplémentaires pour faire face aux problèmes rencontrés dans des domaines spécifiques du système fiscal, afin de réduire davantage l'économie souterraine toujours importante.
- (7) Le gouvernement a pris des mesures pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques. La Banque mondiale a réalisé un examen des dépenses de plusieurs institutions publiques (ministères et municipalités) et deux études pilotes portant l'une sur les activités de maintien de l'ordre et de lutte contre les incendies et l'autre sur la gestion des déchets, et elle a en outre établi un manuel dont le gouvernement se servira lors des examens futurs des dépenses. Dans la stratégie budgétaire à moyen terme de 2018, le gouvernement a introduit un certain nombre d'indicateurs de performance afin d'évaluer l'incidence des dépenses dans les différents domaines d'action au fil du temps et de disposer des informations nécessaires à l'évaluation et la planification du budget. Le suivi de ces initiatives devrait permettre d'améliorer la qualité, l'efficacité et la transparence des dépenses publiques et, par conséquent, la quantité et la qualité des biens publics.

⁽³⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 7.

⁽⁴⁾ 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⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (8) Les entreprises publiques souffrent d'une gouvernance médiocre, ce que traduisent aussi, dans une large mesure, leurs performances économiques. Une réforme du cadre légal de la gouvernance des entreprises publiques est en cours; elle est menée en coopération avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et avec le soutien du service d'appui à la réforme structurelle de la Commission. La réforme vise à remédier aux faiblesses actuelles en alignant la législation nationale sur les lignes directrices de l'OCDE en matière de gouvernance des entreprises publiques. L'adoption du cadre et sa mise en œuvre effective assureront la continuité et seront déterminantes pour la réussite de la réforme.
- (9) L'environnement économique étant favorable, les ratios de fonds propres et de liquidités des banques se sont améliorés en moyenne. Parallèlement, bien qu'ils restent élevés, les prêts non performants de sociétés non financières ont diminué. Le marché secondaire des prêts non performants est devenu plus dynamique. Le 30 mai 2019, la Banque nationale de Bulgarie a adopté une décision visant à mettre en œuvre les orientations de l'Autorité bancaire européenne sur la gestion des expositions non performantes et des expositions restructurées. Les mesures de suivi résultant des examens du secteur financier ont renforcé le secteur bancaire, mais certains facteurs de vulnérabilité subsistent. Parmi les nouvelles initiatives réglementaires prises en 2018 figurent les règles relatives aux grands risques et l'identification des clients connectés, l'augmentation du taux de coussin de fonds propres contracyclique et l'introduction d'outils macroprudentiels pour les mesures fondées sur les emprunteurs. Dans le prolongement des initiatives législatives sur l'exposition des parties liées, il est essentiel que des actions de surveillance soutenues soient menées pour limiter les prêts à des parties liées et sanctionner les infractions aux dispositions en matière de garanties de manière à encourager des pratiques commerciales saines. Le renforcement du cadre de résolution de la défaillance bancaire est une autre mesure en cours qui contribuera à améliorer la résilience du secteur financier.
- (10) L'achèvement de la réforme du cadre en matière d'insolvabilité pourrait contribuer à réduire l'encours élevé de la dette du secteur privé et la part encore élevée de prêts non performants. Certains éléments manquants réduisent l'efficacité et l'efficacéité du cadre en matière d'insolvabilité, ce qui entraîne des procédures lentes et coûteuses dans ce domaine. Dans le même temps, l'absence d'outils de suivi adéquats empêche d'analyser correctement les procédures actuelles et nouvelles de pré-insolvabilité et d'insolvabilité, et ne permet pas de déceler des goulets d'étranglement ou des points faibles concrets. En octobre 2018, la Bulgarie a demandé le concours du service d'appui à la réforme structurelle de la Commission pour l'aider à faire progresser la réforme du cadre en matière d'insolvabilité. Ce projet recense la présence de lacunes dans le cadre en matière d'insolvabilité et établira une feuille de route pour y remédier. Il est important de maintenir la dynamique de réforme et de mettre en œuvre la future feuille de route.
- (11) La Bulgarie a adopté des modifications législatives en 2018 et en mai 2019 et œuvre en faveur d'une transposition pleinement cohérente de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁶⁾ (quatrième directive anti-blanchiment). Une attention particulière devrait être accordée à la mise en œuvre effective de ces mesures. Les autorités n'ont toujours pas finalisé et notifié l'évaluation nationale des risques, pierre angulaire de l'élaboration de politiques nationales adéquates de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En outre, les évolutions récentes dans le secteur bancaire suggèrent qu'il est nécessaire de renforcer la surveillance nationale des transactions financières internationales et de garantir l'application effective du cadre en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Il est nécessaire de mieux gérer le risque de corruption, étant donné qu'il constitue une infraction principale en matière de blanchiment de capitaux. Les autorités bulgares devront présenter des résultats concrets et enregistrés qu'elles étayeront sur des décisions définitives dans les affaires de corruption à haut niveau. Le recours aux enquêtes financières et au profilage financier est limité.
- (12) La surveillance non bancaire fait l'objet d'une réforme. La Commission de surveillance financière a adopté, en septembre 2017, un plan d'action pour la réforme de la surveillance financière non bancaire, en coopération avec l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles. La mise en œuvre intégrale et sans retard du plan d'action, toujours en cours, contribuera à une surveillance adéquate du secteur financier non bancaire. Des modifications du droit dérivé visant à améliorer les règles d'évaluation et leur application sont proposées. Leur mise en œuvre et leur application effectives permettraient de résoudre des problèmes d'évaluation constatés dans le passé. Enfin, la surveillance adéquate, au niveau du groupe, des assurances fondées sur les risques continue de poser problème.

⁽⁶⁾ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

- (13) Le secteur de l'assurance-automobile présente certaines faiblesses. L'existence de règles d'indemnisation précises aiderait les juges à adopter une approche plus harmonisée lorsqu'ils se prononcent dans des affaires individuelles. À plus long terme, cela contribuerait à réduire les coûts, la volatilité et le risque de souscription à la ligne d'activité relative à l'assurance de responsabilité civile automobile. La viabilité du secteur bénéficierait également d'un système de tarification amélioré, qui tienne compte de l'historique de conduite des clients. La Commission de surveillance financière a proposé un système de bonus-malus, qui fait l'objet d'un large débat public. Enfin, la liquidité du «bureau délivrant la carte verte» a suscité de vives inquiétudes, principalement en raison du non-paiement des sinistres par un assureur bulgare. Le strict respect de leurs obligations par tous les membres est crucial pour la crédibilité et l'efficacité du système.
- (14) Les infrastructures souffrent d'importantes lacunes en matière d'investissement. L'étendue et la qualité des infrastructures de transport se sont améliorées, mais restent inférieures à la moyenne de l'Union. Le réseau transeuropéen de transport en Bulgarie est toujours incomplet. En outre, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement augmenté au cours des cinq dernières années. Il est nécessaire de poursuivre le développement des tronçons ferroviaires et routiers, ainsi que des systèmes européens de gestion du trafic ferroviaire et des systèmes de transport intelligents respectifs. La Bulgarie présente de faibles taux de collecte et de traitement des eaux urbaines résiduaires, des niveaux élevés de pollution atmosphérique et de mise en décharge des déchets municipaux, et un taux de recyclage nettement inférieur à la moyenne de l'Union. Il est nécessaire d'investir pour promouvoir une gestion durable de l'eau, l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie circulaire. En outre, les besoins d'investissement dans les domaines de l'énergie, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci sont importants. La forte intensité énergétique de l'économie et la lenteur des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs en matière d'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment, freinent la productivité et la compétitivité des entreprises du pays. Il convient dès lors de redoubler d'efforts pour permettre la réalisation d'économies d'énergie significatives au moyen d'investissements ciblés dans les secteurs industriel, des transports et de la construction. L'augmentation des investissements dans des infrastructures énergétiques propres (telles que la production d'électricité propre et à faible intensité de carbone, les interconnexions et les réseaux intelligents), conformément aux priorités définies dans le projet de plan national en matière de climat et d'énergie de la Bulgarie, contribuerait en outre à améliorer la compétitivité globale de l'économie et la qualité de vie des citoyens.
- (15) Malgré une augmentation du budget public alloué à la recherche en 2018, les dépenses en matière de recherche et de développement (R&D) restent très faibles, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Les investissements privés dans la R&D sont dominés par de grandes multinationales et concentrés dans la région de la capitale. La lenteur des réformes et la forte fragmentation du système de recherche, de développement et d'innovation entravent la contribution des investissements dans la R&D à la productivité et à la croissance. Un grand nombre d'instituts de recherche et universités restent peu performants dans la recherche scientifique de haute qualité. Les liens entre les sciences et les entreprises restent très faibles et la faible disponibilité de capital humain dans le système de recherche et de développement est une source de préoccupation majeure. Les grappes d'entreprises (clusters) sont peu développées en Bulgarie et leur potentiel est sous-exploité, souvent faute de masse critique. Des réformes supplémentaires conjuguées à une bonne gouvernance et à des investissements publics plus efficaces permettraient de maximiser l'effet sur la productivité et d'améliorer la compétitivité de l'économie. En outre, l'accroissement de la numérisation des entreprises et l'introduction de nouveaux modèles économiques sont essentiels pour améliorer la productivité du pays.
- (16) Les réformes de l'administration publique et de l'administration en ligne, toujours lentes, ne produisent pas suffisamment d'améliorations, tandis que l'environnement des entreprises reste fragile. Bien qu'un certain nombre de réformes aient été adoptées, leur mise en œuvre concrète prend du retard. Les carences institutionnelles, l'incertitude réglementaire, la corruption et le manque de main-d'œuvre figurent parmi les principaux obstacles à l'investissement. La gouvernance dans le secteur public pourrait bénéficier d'une plus grande transparence, de règles plus claires et d'une vision à long terme. Certaines carences sont également évidentes dans le domaine des essais et de la sécurité des produits, en raison de ressources financières et humaines limitées. En outre, bien que la grande majorité des mesures prévues dans la stratégie nationale de passation de marchés publics aient été adoptées, leur mise en œuvre nécessite un suivi, un contrôle et une évaluation continus. Le recours fréquent aux attributions de gré à gré et le nombre élevé de soumissions uniques constituent une menace pour la transparence et l'efficacité du système. La capacité administrative du secteur des marchés publics pose toujours problème, tout comme la professionnalisation des acheteurs publics et les achats groupés. L'important retard dans l'adoption des procédures de passation électronique des marchés publics empêche toute amélioration de la transparence et de l'efficacité des procédures de passation des marchés publics.
- (17) Le marché du travail s'est amélioré, mais des difficultés persistent. Le taux d'emploi a atteint son plus haut niveau depuis l'adhésion de la Bulgarie à l'Union et le taux de chômage est inférieur à la moyenne de l'Union. Malgré ces évolutions positives, certains groupes, tels que les personnes peu qualifiées, les jeunes, les Roms et les personnes handicapées, continuent d'avoir des difficultés à trouver un emploi. Des mesures spécifiques de soutien des chômeurs de longue durée, qui représentaient 3 % de la population active en 2018, sont actuellement mises en œuvre. Une combinaison de mesures de sensibilisation efficaces et durables, de politiques actives du marché du travail et de services sociaux et d'emploi intégrés permettrait d'améliorer l'employabilité des groupes défavorisés et leurs chances de trouver un emploi.

- (18) Les pénuries croissantes de compétences de la Bulgarie justifient la nécessité d'investissements importants. Améliorer la qualité et l'efficacité des stages et des apprentissages permettrait d'accroître l'employabilité des jeunes. En outre, la participation de la population adulte à des mesures de perfectionnement et de reconversion est très faible. Le niveau des compétences numériques de base en Bulgarie reste parmi les plus faibles de l'Union, s'élevant à peine à 29 % contre 57 % en moyenne dans l'Union, malgré les mesures adoptées pour en encourager leur développement.
- (19) En dépit de la ratification de la convention de l'Organisation internationale du travail sur la fixation des salaires minima et de plusieurs cycles de négociations en 2018, les employeurs et les syndicats continuent d'avoir des avis divergents sur les critères à appliquer pour fixer le salaire minimum. Un plus large consensus sur un mécanisme objectif et transparent de fixation des salaires est possible. Dans l'intervalle, bien que la participation des partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre des politiques et des réformes semble avoir augmenté, il est nécessaire de continuer à appuyer le renforcement du dialogue social.
- (20) Les résultats en matière d'éducation restent faibles et fortement influencés par le statut socio-économique des parents. Cela reflète les problèmes de qualité et d'inclusivité auxquels est confronté le système d'éducation et de formation. La Bulgarie n'investit pas suffisamment dans l'éducation, en particulier dans l'enseignement préprimaire et primaire, deux domaines fondamentaux pour instaurer l'égalité des chances dès le plus jeune âge. La participation à des programmes de qualité en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance est faible, en particulier chez les enfants issus de familles roms et d'autres groupes défavorisés. Le taux de décrochage scolaire, toujours élevé, a des conséquences négatives sur l'employabilité future et les performances sur le marché du travail. L'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail et l'offre en matière de formation professionnelle en alternance restent insuffisantes. Bien que certaines mesures soient engagées à cet égard, des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de garantir une bonne adéquation entre les qualifications dont disposent les diplômés de l'enseignement supérieur et les besoins de compétences à court et à moyen terme. Des mesures ont été prises en matière de recyclage des enseignants, mais également pour rendre la profession plus attrayante. Toutefois, il est nécessaire de renforcer davantage les programmes de formation initiale et continue des enseignants et de déployer des efforts supplémentaires pour améliorer les conditions de travail du personnel enseignant.
- (21) La Bulgarie est toujours confrontée à de fortes inégalités de revenus et à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale élevé. Bien qu'en diminution, le taux de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2018 était de 32,8 %, ce qui reste nettement supérieur à la moyenne de l'Union. Le système de sécurité sociale ne couvre pas toutes les personnes ayant un emploi, tandis que le système de protection sociale est insuffisant pour faire face aux graves problèmes sociaux. Cela reflète le faible niveau de dépenses sociales, la disponibilité inégale de services sociaux sur l'ensemble du territoire et les effets redistributifs limités du système fiscal. En 2018, les revenus des 20 % les plus riches de la population étaient 7,7 fois supérieurs à ceux des 20 % les plus pauvres, soit l'une des proportions les plus élevées de l'Union. Malgré l'adoption de certaines mesures, l'adéquation et la couverture du revenu minimum restent limitées et aucun mécanisme objectif pour le mettre à jour régulièrement n'a encore été mis en place. Un niveau de qualité médiocre et l'absence d'une approche intégrée en faveur de l'inclusion active entravent le bon fonctionnement des services sociaux. Les disparités persistent en matière d'accès aux services sociaux, aux soins de santé et aux soins de longue durée, nuisant à leur capacité à apporter un soutien suffisant aux groupes les plus vulnérables, comme les Roms, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et la population des zones rurales. Une partie de la population rencontre des difficultés pour accéder à un logement abordable. Il est donc nécessaire de redoubler d'efforts pour favoriser l'inclusion active, promouvoir l'intégration socio-économique des groupes vulnérables, y compris les Roms, améliorer l'accès à des services de qualité et lutter contre la privation matérielle.
- (22) Le secteur de la santé reste caractérisé par de faibles dépenses publiques. En Bulgarie, l'accès aux soins de santé est limité en raison d'une distribution inégale de ressources limitées et de la faible couverture de l'assurance-maladie. Les paiements directs, d'un niveau très élevé, viennent compenser le faible niveau des dépenses publiques. La pénurie de médecins généralistes limite la fourniture des soins primaires. À cela s'ajoute une pénurie considérable d'infirmiers, dont le nombre par habitant figure parmi les plus faibles de l'Union. Une mise en œuvre plus rapide et plus efficace de la stratégie nationale de santé contribuerait à remédier à ces faiblesses.

- (23) 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. Le rapport du mécanisme de coopération et de vérification de novembre 2018 mentionnait que la Bulgarie avait poursuivi ses travaux en vue de réformer son système judiciaire et de remédier aux lacunes dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, mais que des efforts supplémentaires étaient nécessaires dans un certain nombre de domaines. La Commission prévoit d'évaluer de nouveau les progrès accomplis au début de l'automne 2019.
- (24) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes constatées dans les recommandations, en particulier dans les domaines traités à l'annexe D du rapport 2019 sur le pays. Cela permettrait à la Bulgarie d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives du pays qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.
- (25) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Bulgarie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à la Bulgarie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Belgique, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (26) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2019 et estime ⁽⁷⁾ que la Bulgarie devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance.
- (27) 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 2019 et le programme de convergence pour 2019. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans la recommandation figurant au point 2 ci-après,

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à améliorer le recouvrement des taxes et impôts au moyen de mesures ciblées notamment dans les domaines des carburants et de la fiscalité du travail; à améliorer la gouvernance des entreprises publiques par l'adoption et la mise en application de la future législation;
2. à assurer la stabilité du secteur bancaire en renforçant la surveillance, en encourageant une évaluation adéquate des actifs, notamment des garanties bancaires, et en promouvant un marché secondaire opérationnel des prêts non performants; à garantir la surveillance effective et l'application du cadre LBC; à renforcer le secteur financier non bancaire en appliquant efficacement le contrôle fondé sur les risques, les lignes directrices en matière d'évaluation récemment adoptées et la surveillance au niveau du groupe; à mettre en œuvre la future feuille de route visant à remédier aux lacunes recensées dans le cadre en matière d'insolvabilité; à favoriser la stabilité du secteur de l'assurance-automobile en s'attaquant aux problèmes du marché et en remédiant aux faiblesses structurelles qui subsistent;
3. à axer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et l'innovation, les transports, en particulier leur durabilité, les infrastructures de distribution d'eau et d'énergie, les infrastructures de gestion des déchets et l'efficacité énergétique, en tenant compte des disparités régionales et en améliorant l'environnement des entreprises;

⁽⁷⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

4. à renforcer l'employabilité en améliorant les compétences, y compris les compétences numériques; à améliorer la qualité, l'adéquation au marché du travail et le caractère inclusif de l'éducation et de la formation, en particulier pour les Roms et autres groupes défavorisés; à encourager l'inclusion sociale au moyen d'un meilleur accès à des services sociaux et de l'emploi intégrés et d'un soutien plus efficace du revenu minimum; à améliorer l'accès aux services de santé, notamment en réduisant les paiements directs et en remédiant aux pénuries de professionnels de la santé.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Tchéquie pour 2019 et portant avis du Conseil
sur le programme de convergence de la Tchéquie pour 2019**

(2019/C 301/03)

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 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Tchéquie n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

- (2) Le rapport 2019 pour la Tchéquie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Tchéquie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽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.
- (3) Le 30 avril 2019, la Tchéquie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de convergence pour 2019. Pour tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (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 ⁽⁴⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (5) La Tchéquie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2019, le gouvernement prévoit de passer d'un excédent budgétaire de 0,3 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019 à un déficit atteignant 0,2 % du PIB en 2020 et s'accroissant au fil des ans jusqu'à 0,5 % en 2022. L'objectif budgétaire à moyen terme qui repose sur le solde structurel recalculé ⁽⁵⁾, et qui a été modifié d'un déficit structurel de 1 % du PIB en 2019 à 0,75 % à partir de 2020, continue à être largement atteint tout au long de la période de programmation. Selon le programme de convergence pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait progressivement baisser pour atteindre 29,7 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Les risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs budgétaires semblent globalement équilibrés, les salaires de la fonction publique et les transferts sociaux devant poursuivre leur progression en dépit d'un léger tassement des recettes totales exprimées en pourcentage du PIB. Au vu des prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait se détériorer pour s'établir à environ -0,1 % du PIB en 2019 et -0,4 % en 2020, ce qui demeure supérieur à l'objectif budgétaire à moyen terme. D'une manière générale, le Conseil prévoit que la Tchéquie respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.
- (6) La viabilité des finances publiques tchèques présente des risques modérés sur le long terme, dus principalement aux coûts liés au vieillissement de la population. Les dépenses pour les retraites s'avèrent le principal facteur grevant la viabilité à long terme, puisqu'elles devraient croître d'environ 2 points de pourcentage de PIB d'ici à 2070. Les risques résultent sur le long terme de la combinaison d'une démographie défavorable et du plafonnement de l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans. En conséquence, le rapport de dépendance économique des personnes âgées, c'est-à-dire leur nombre par rapport à la population active, va presque doubler pour atteindre environ 50 % en 2070. De récentes mesures améliorent l'adéquation des prestations de retraite. Celles-ci bénéficient d'une indexation plus généreuse et, de plus, le gouvernement a augmenté le montant de base des retraites et les retraites des personnes les plus âgées. Cependant, ces mesures n'ont pas été accompagnées d'une politique axée sur la viabilité du système. Ainsi, l'alignement de l'âge légal de départ à la retraite sur la hausse de l'espérance de vie n'est pas automatique. Pour l'heure, toute modification de l'âge de la retraite (âge légal et préretraite) doit être proposée par le gouvernement et approuvée par le Parlement. Les mesures concernées pourraient aussi être accompagnées d'une politique du marché du travail favorisant l'allongement des carrières professionnelles et la participation des groupes sous-représentés. L'augmentation attendue des dépenses publiques de soins de santé liées à l'âge atteint 1,1 point de PIB d'ici à 2070, ce qui grève aussi la viabilité à long terme des finances publiques. Dans ce contexte, la poursuite de la consolidation du secteur hospitalier et des investissements dans les prestations médico-sociales primaires et intégrées pourrait améliorer le rapport coût-efficacité du système des soins de santé.

⁽³⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 12.

⁽⁴⁾ 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⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (7) La Banque nationale tchèque peut fixer des limites macroprudentielles de prêts hypothécaires à valeur de recommandation, mais la législation en vigueur ne lui accorde en revanche que des pouvoirs de sanction limités, faute d'autorité formelle pour les faire appliquer. Les banques tchèques respectent certes en général ces recommandations, mais l'existence de limites juridiquement contraignantes permettrait de renforcer le niveau de conformité des banques tchèques et des autres organismes accordant des prêts hypothécaires, garantissant la stabilité financière et la réduction des risques pour les emprunteurs. Un projet de loi modifiant la loi sur la banque nationale tchèque est encore à l'examen.
- (8) Malgré une légère amélioration de la situation, la corruption demeure un sujet de préoccupation pour les entreprises et peut entraver l'activité économique. Au nombre des bonnes nouvelles, les réformes introduites en 2017, dont celles sur les marchés publics, sont en train d'être appliquées et le gouvernement a finalement adopté certaines mesures en suspens et les a envoyées au Parlement pour discussion. Il s'agit par exemple de propositions visant à étendre la compétence de la Cour des comptes tchèque aux régions et aux municipalités, ainsi qu'aux nominations dans les entreprises publiques, un domaine propice aux conflits d'intérêts dans lequel il est crucial d'apporter des règles. Toutefois, les propositions sur la protection des lanceurs d'alerte et le lobbying n'ont pas encore été adoptées.
- (9) La Tchéquie peut se vanter des performances de son marché du travail. L'emploi n'a cessé d'augmenter au cours des sept dernières années et le chômage a fortement baissé. La participation au marché du travail des femmes ayant de jeunes enfants, des personnes peu qualifiées et des personnes handicapées témoigne toutefois d'un potentiel sous-exploité. Le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre laisse manifestement une marge pour accroître celle-ci. Les écarts entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de salaires restent importants, malgré les mesures adoptées récemment pour rendre le congé parental plus souple et accroître le nombre de structures de garde d'enfants. Le taux d'emploi des femmes reste nettement inférieur à celui des hommes. La pénurie de services abordables de garde d'enfants, le droit à un congé parental de longue durée, le recours limité aux formules souples de travail et la pénurie de structures de soins de longue durée continuent à avoir une incidence majeure sur leur participation au marché du travail. En 2017, seuls 6,5 % des enfants de moins de trois ans fréquentaient des structures d'accueil formelles (à rapporter à une moyenne de 34,2 % dans l'Union). Même si les personnes peu qualifiées représentent une faible proportion de la population, elles affichent un taux d'emploi nettement inférieur à celui des personnes moyennement et hautement qualifiées. De même, le taux d'emploi des personnes handicapées reste faible. En raison de leurs capacités limitées, les services publics de l'emploi ne parviennent pas à l'heure actuelle à fournir aux demandeurs d'emploi un soutien personnalisé continu. Le renforcement de leurs capacités en matière d'information et d'activation et des politiques actives du marché du travail efficaces et bien ciblées contribueraient à accroître la participation des groupes défavorisés.
- (10) Les contraintes liées à la main d'œuvre et à la démographie dans une économie à forte intensité de production appellent à investir davantage dans l'éducation et la formation, y compris pour les travailleurs adultes, afin d'assurer que le pays se prépare à répondre aux changements structurels de l'économie, comme les évolutions technologiques à venir. Des inadéquations qualitatives des compétences pourraient apparaître, surtout dans le secteur numérique, à la suite par exemple de l'automatisation et de la robotisation. Les nouveaux emplois exigeront de nouvelles compétences et des investissements significatifs, en particulier dans l'acquisition des compétences techniques et numériques professionnelles plus pointues que l'automatisation des emplois mécaniques actuels devrait rendre nécessaires. Bien que diverses initiatives visant à mettre en place une stratégie générale en matière de compétences aient été lancées ces dernières années, elles n'ont pas encore abouti à un véritable système exhaustif.
- (11) Le milieu socioéconomique des étudiants continue d'avoir une grande influence sur leurs résultats scolaires. Une réforme visant à rendre l'éducation plus inclusive a été mise en place en 2016 avec le soutien du Fonds social européen. Sa réussite dépendra de la disponibilité de financements nationaux suffisants et durables, du perfectionnement professionnel des enseignants et des auxiliaires d'enseignement, ainsi que d'une meilleure sensibilisation du public aux avantages de l'éducation inclusive. Globalement positives, les incidences de cette réforme sur l'intégration des enfants roms dans l'enseignement général restent néanmoins limitées. Le niveau d'éducation atteint souffre de la faiblesse des investissements dans ce domaine, de l'attrait limité de la profession d'enseignant et des inégalités socioéconomiques. La pénurie d'enseignants actuelle s'explique par le manque de prestige du métier, des bas salaires par rapport à d'autres professions, malgré les récentes augmentations, et des perspectives de développement professionnel limitées. La profession d'enseignant reste relativement peu attrayante pour les jeunes talents. Dès lors la pénurie d'enseignants qualifiés, combinée à l'évolution démographique défavorable pronostiquée, indique qu'il sera de plus en plus difficile à l'avenir de recruter des enseignants et de les fidéliser.

- (12) Bien que la Tchéquie soit un pays de transit, elle est encore loin d'avoir parachevé ses réseaux de transport européens, notamment les corridors du RTE-T. Les infrastructures de transport périurbaines présentent aussi des lacunes qui entravent l'accès à des logements abordables et les possibilités des navetteurs. L'insuffisance des liaisons de transport dissuade aussi les entreprises, surtout dans les régions éloignées. L'étalement des banlieues qui caractérise les zones métropolitaines ne s'accompagne pas d'un développement concomitant des réseaux de transport, notamment ferroviaires. Le pays ne fait pas un bon score pour ce qui est des indicateurs de transition écologique, comme le pourcentage des énergies renouvelables dans les transports et l'essor des véhicules électriques. Qui plus est, la croissance prévue des infrastructures de recharge pour véhicules électriques pourrait ne pas suffire à répondre à l'évolution de la demande. Un investissement accru dans des transports durables permettrait aussi de réduire la pollution atmosphérique et sonore et d'en atténuer les répercussions sur la santé publique, surtout dans les zones urbaines. Les infrastructures numériques s'améliorent, mais le fossé demeure entre zones urbaines et rurales, puisque seuls 59 % des ménages ruraux bénéficient de réseaux à très haut débit. La modernisation de réseaux anciens utilisant des câbles en cuivre et les solutions d'accès fixe sans fil ne permettront pas d'atteindre les objectifs de connectivité pour 2025. Pour répondre aux besoins à venir en la matière, il faudra investir dans des réseaux à très haute capacité (à savoir la fibre optique) et prendre des mesures reflétant la demande.
- (13) L'intensité énergétique de l'économie tchèque reste l'une des plus élevées de l'Union, l'efficacité énergétique ne progressant que lentement, en particulier celle des bâtiments. L'intensité énergétique est la plus forte dans l'industrie et dans le secteur résidentiel. Son amélioration permettrait à la Tchéquie d'accroître sa compétitivité en réduisant les frais énergétiques des ménages et des entreprises, en développant des industries plus propres et en intensifiant la chaîne de valorisation. Le charbon domine la production d'électricité et constitue la principale source d'émissions de carbone, une menace importante pour la qualité de l'air au niveau local. Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement augmenté ces cinq dernières années. Concernant l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques, il n'existe pas d'action appropriée axée sur la prévention, la préparation et la capacité de réaction aux catastrophes.
- (14) Les charges administratives et réglementaires sont susceptibles de dissuader les investissements. Nombre d'entreprises tchèques considèrent ces charges comme un obstacle majeur à l'investissement. La versatilité de la législation et la complexité des procédures administratives restent des problèmes de taille pour leurs activités. Le coût d'exécution des contrats, les changements fréquents de la fiscalité et du droit du travail et la difficulté d'obtenir des permis de construire sont susceptibles de décourager les investisseurs dans le pays. De plus, le degré de charge administrative varie beaucoup d'une région à l'autre. De récentes propositions visent à réduire la complexité des procédures de planification, en particulier pour les grands projets d'infrastructure. En outre, le gouvernement s'apprête à proposer une nouvelle loi sur la construction d'ici à 2021, avec la participation des partenaires sociaux. La responsabilité de la surveillance du marché des produits est confiée à différentes organisations, ce qui crée des chevauchements et complique l'efficacité de leur coordination et coopération.
- (15) Malgré des progrès sur le plan de la transparence et des formations proposées, les pratiques des marchés publics restent à la traîne pour ce qui est de la concurrence, en raison de la grande proportion de procédures ne recevant qu'une offre, de l'utilisation de critères de qualité et de la confiance dans les institutions publiques. La grande majorité des décisions d'attribution de marchés publics privilégient encore le moins disant, l'adoption d'une méthode stratégique n'ayant pas encore abouti. Les marchés publics centralisés et l'utilisation d'une expertise partagée ont bénéficié d'une plus grande attention, mais leur mise en place est assez lente, en dépit de leur potentiel.
- (16) La Tchéquie n'a pas encore créé un écosystème de l'innovation pleinement opérationnel, fondé sur des acteurs nationaux de la recherche et du développement. Le pays reste un innovateur modéré au niveau de l'Union, malgré une augmentation de l'intensité de la R&D. Ces résultats peuvent être dus à l'absence d'une stratégie pleinement cohérente des investissements publics, qui stimulerait les modestes performances de la recherche et améliorerait la coopération entre le secteur privé et les universités. Les gains de productivité sont principalement le fait de grandes entreprises étrangères, tandis que les entreprises nationales affichent des avancées moindres de leur production de valeur ajoutée. En outre, la productivité totale des facteurs, qui est un indicateur de l'efficacité de l'utilisation du capital et du travail dans la production, progresse à un rythme relativement lent. Mettre davantage l'accent sur l'innovation des entreprises du pays pourrait stimuler la productivité de l'ensemble des entreprises, y compris des PME.

- (17) La programmation des Fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait aider à combler certaines des défaillances recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 pour la Tchéquie. Celle-ci pourrait ainsi faire le meilleur usage de ces fonds pour les secteurs concernés, en tenant compte des disparités régionales. Il est important qu'elle renforce ses capacités administratives en matière de gestion desdits fonds pour le bon aboutissement de ces investissements.
- (18) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Tchéquie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a aussi évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Tchéquie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable en Tchéquie, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence 2019 et est d'avis ⁽⁶⁾ que la Tchéquie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que la Tchéquie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à améliorer la viabilité sur le long terme du financement public des systèmes de retraite et de soins de santé; à adopter les mesures de lutte contre la corruption envisagées;
2. à favoriser l'emploi des femmes ayant de jeunes enfants, par exemple en améliorant l'accès à des services de garde d'enfants abordables, et des groupes défavorisés; à améliorer la qualité et le caractère inclusif des systèmes d'éducation et de formation, notamment en favorisant les compétences techniques et numériques et en valorisant la profession d'enseignant;
3. à axer les politiques économiques liées aux investissements sur les transports, en particulier leur viabilité, les infrastructures numériques, la transition énergétique vers une économie sobre en carbone, dont l'efficacité énergétique, en tenant compte des disparités régionales; à réduire la charge administrative sur l'investissement et à favoriser une concurrence davantage axée sur la qualité dans la passation de marchés publics; à supprimer les obstacles au développement d'un écosystème de l'innovation pleinement opérationnel.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁶⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme du Danemark pour 2019 et portant avis du Conseil
sur le programme de stabilité du Danemark pour 2019**

(2019/C 301/04)

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 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Danemark n'est pas mentionné parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

- (2) Le rapport 2019 pour le Danemark a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par le Danemark dans la mise en œuvre des recommandations par pays le concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽³⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que le Danemark avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (3) Le Danemark a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 15 mars 2019 et son programme de convergence pour 2019 le 10 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (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 ⁽⁴⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (5) Le Danemark relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2019, le gouvernement prévoit que le déficit nominal atteindra 0,1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019 et 2020. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁵⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, continuerait d'être dépassé sur toute la période de mise en œuvre du programme, jusqu'en 2025. Selon le programme de convergence pour 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour atteindre 33,4 % en 2019, puis rester stable en 2020, avant de remonter à 37,8 % du PIB d'ici à 2025. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible pour la période de programmation. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un excédent de 0,9 % du PIB en 2019 et de 1,0 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. Les risques sont liés aux baisses de recettes issues d'éléments volatils, en particulier la taxe sur le rendement des fonds de pension. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que le Danemark devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.
- (6) Le système danois de recherche et d'innovation se caractérise par des niveaux élevés d'investissement et d'excellence scientifique et une solide base de ressources humaines. Toutefois, le paysage de la recherche et de l'innovation au Danemark est concentré sur un nombre relativement limité d'acteurs tels que les grandes entreprises et fondations, principalement dans les secteurs pharmaceutique et de la biotechnologie, ce qui rend le système de recherche et d'innovation potentiellement vulnérable aux chocs extérieurs. Il semble donc que des améliorations soient possibles en matière d'investissement dans l'expansion d'entreprises hautement innovantes.
- (7) Il est essentiel de garantir l'offre de main-d'œuvre, en cette période de changements démographique et technologique, et de remédier aux pénuries de main-d'œuvre, en particulier de travailleurs qualifiés et de spécialistes des TIC, afin de favoriser une croissance durable et inclusive au Danemark. Les réformes et les investissements qui amélioreraient l'attractivité de l'enseignement et de la formation professionnels, et de ce fait le taux de participation à ces filières, devraient avoir une incidence positive sur l'offre de travailleurs qualifiés. Des investissements continus dans l'éducation des adultes, l'apprentissage tout au long de la vie et les compétences numériques pourraient également contribuer à relever ce défi. En outre, il serait utile de mettre l'accent sur une meilleure intégration des groupes marginalisés et défavorisés sur le marché du travail: en particulier, les jeunes peu qualifiés, les personnes issues de l'immigration, les personnes à capacité de travail réduite et les personnes handicapées. En outre, les résultats scolaires des enfants issus de l'immigration restent problématiques.

⁽³⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 16.

⁽⁴⁾ 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⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (8) Même si les routes sont de haute qualité, on constate une aggravation des encombrements routiers, en particulier autour des grandes villes. En outre, la nécessité de décarboner le secteur des transports ouvre des perspectives d'investissement dans les infrastructures de transport durables, en vue de décarboner ce secteur et de lutter contre les encombrements routiers, y compris par le développement d'infrastructures pour carburants de substitution. Le gouvernement sortant a présenté un plan visant à réduire les encombrements routiers autour des grandes villes. Ce plan, doté d'une enveloppe de 112 milliards de DKK (soit près de 6 % du PIB) de 2020 à 2030, est en attente d'adoption.
- (9) Si le niveau de productivité dans l'économie danoise reste l'un des plus élevés de l'Union, la croissance de la productivité ralentit depuis des décennies. Les entreprises exportatrices affichent une croissance de la productivité plus élevée que les entreprises protégées de la concurrence des entreprises étrangères. Bien que le Danemark ait pris des mesures pour soutenir la croissance de la productivité des entreprises actives dans les secteurs des services axés sur le marché national, la croissance de la productivité et la concurrence dans ces secteurs accusent encore un retard. Le Danemark a mis en œuvre des mesures visant à renforcer la concurrence dans le secteur financier et a continué à appliquer la stratégie relative aux services d'utilité publique.
- (10) Après plusieurs années de forte croissance, les prix du logement semblent surévalués, en particulier dans les principales zones urbaines. Toutefois, la hausse des prix du logement a ralenti en 2018. En outre, malgré une baisse continue, le ratio d'endettement des ménages par rapport au revenu disponible reste le plus élevé de l'Union. La part des prêts hypothécaires à taux d'intérêt variables et à amortissement différé diminue progressivement, mais reste élevée. Les nouvelles mesures macroprudentielles semblent avoir infléchi l'augmentation des nouveaux prêts hypothécaires présentant des ratios dette/revenu et prêt/valeur très élevés. Ces dernières années, les autorités danoises ont également activé la réserve contracyclique et mis en œuvre des mesures visant à accroître la résilience des banques. En outre, elles ont adopté une réforme de l'impôt foncier (effective à partir de 2021) afin de mettre un terme au caractère procyclique du système d'impôt foncier. Toutefois, la combinaison de ratios prêt/revenu très élevés, d'un volume élevé de dette très sensible aux taux d'intérêt et d'une surévaluation des prix des logements représente un risque pour la stabilité économique et financière. Un suivi continu est donc justifié.
- (11) La prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme est devenue une priorité pour le Danemark, dans le contexte d'un important scandale de blanchiment de capitaux impliquant la plus grande institution financière du Danemark. Le Parlement danois a conclu des accords politiques visant à renforcer la surveillance et adopté un nouveau train de mesures anti-blanchiment de capitaux, qui comprend une stratégie de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Cette stratégie repose sur huit piliers, comprenant le renforcement de la coopération entre les autorités de surveillance, la cellule de renseignement financier et les autres parties prenantes concernées. Toutefois, des difficultés subsistent et l'autorité de surveillance financière doit encore adopter des mesures et des lignes directrices supplémentaires sur la manière de renforcer la surveillance dans ces domaines. Une attention particulière doit être accordée à la mise en œuvre effective de ces mesures, une fois celles-ci adoptées.
- (12) La programmation des fonds de l'Union européenne pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur ce pays. Le Danemark pourrait utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales.
- (13) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Danemark, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au Danemark les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique soutenable au Danemark, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.

- (14) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil, après avoir examiné le programme de convergence pour 2019, estime ⁽⁶⁾ que le Danemark devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que le Danemark s'attache, en 2019 et 2020:

1. à axer la politique économique en matière d'investissement sur l'éducation, les compétences, la recherche et l'innovation, afin d'élargir la base d'innovation pour y inclure davantage d'entreprises, et sur les transports durables afin de lutter contre les encombrements routiers;
2. à garantir une surveillance efficace et la mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁶⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2019**

(2019/C 301/05)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Allemagne était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Allemagne devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous. Les mesures d'investissement et le soutien apporté à la croissance des salaires permettront de répondre à la première recommandation pour la zone euro relative au rééquilibrage de la zone euro et l'allègement de la pression fiscale pesant sur le travail contribuera à répondre à la troisième recommandation pour la zone euro relative au fonctionnement du marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour l'Allemagne a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par l'Allemagne dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, 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 un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que l'Allemagne connaît des déséquilibres macroéconomiques. L'excédent de la balance courante, qui diminue lentement, reste notamment élevé et a une incidence qui dépasse les frontières nationales. Cet excédent s'est légèrement réduit en 2018 dans le contexte d'une reprise de la demande intérieure et devrait continuer à diminuer progressivement au cours des prochaines années, tout en demeurant au-dessus du seuil fixé dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. L'excédent reflète la stagnation des investissements nationaux par rapport à l'épargne, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Des mesures ont été prises pour dynamiser les investissements privés et publics, qui ont considérablement augmenté. Cela a contribué à faire de la demande intérieure le moteur de la croissance. Cependant, en tant qu'éléments du produit intérieur brut (PIB), on aurait pu s'attendre à ce que les investissements et la consommation connaissent une croissance plus marquée compte tenu des conditions de financement favorables, du retard en matière d'investissements publics, en particulier au niveau municipal, et de la marge de manœuvre budgétaire disponible. Si la croissance des salaires s'est légèrement accentuée avec le resserrement du marché du travail, celle des salaires réels reste modeste.
- (4) L'Allemagne a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 16 avril 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 17 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) L'Allemagne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit, pour la période 2019-2023, un excédent budgétaire se situant entre ½ % et ¾ % du PIB. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, continue d'être dépassé sur toute la période de programmation. Le programme de stabilité pour 2019 prévoit par ailleurs que le ratio dette publique/PIB passera sous la valeur de référence de 60 % du PIB fixée par le traité et diminuera progressivement pour tomber à 51¼ % en 2023. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires est favorable. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un excédent de 1,1 % du PIB en 2019 et de 0,8 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette des administrations publiques devrait continuer à suivre une trajectoire résolument décroissante. Globalement, le Conseil estime que, d'après les projections, l'Allemagne respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020. Dans le même temps, tout en respectant l'objectif budgétaire à moyen terme, il serait important d'utiliser les politiques budgétaires et structurelles pour instaurer une tendance à la haute soutenue dans les investissements privés et public, notamment aux niveaux régional et municipal.
- (7) Les investissements publics et privés ont connu une forte progression en 2018, même si le coefficient d'investissement reste inférieur à la moyenne de la zone euro. Bien que les investissements publics aient augmenté de 7,7 % en valeur nominale et de 3,8 % en termes réels en 2018, il convient de redoubler encore d'efforts pour rattraper l'important retard d'investissement, en particulier dans les infrastructures et l'éducation. La croissance réelle des investissements publics a été positive ces trois dernières années, après une période de taux de croissance négatifs. L'investissement nominal au niveau municipal a augmenté de près d'un cinquième rien qu'en 2018. Cette

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 19.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

amélioration est le fruit des efforts consentis par les pouvoirs publics pour stimuler l'investissement. Les investissements au niveau municipal sont toutefois restés inférieurs aux amortissements. Selon le KfW Municipal Panel 2019, le retard d'investissement perçu accumulé jusqu'en 2018 était de 4 % du PIB. Outre la situation budgétaire favorable, cela montre qu'il est possible d'accroître l'investissement à tous les niveaux d'administration, notamment au niveau régional et au niveau des communes. L'investissement dans les infrastructures publiques reste freiné par les contraintes de capacité et de planification au niveau municipal. Des mesures ont été mises en place pour surmonter ces contraintes mais elles n'ont encore donné aucun résultat tangible soutenu. De plus, les services publics numériques et les marchés publics peuvent faire l'objet d'améliorations. L'investissement privé a considérablement augmenté mais pas pour tous les types d'actifs. L'investissement dans les équipements a connu une forte croissance en réponse à une utilisation record des capacités. L'essor de l'investissement dans le logement s'est poursuivi. Le secteur de la construction est toutefois confronté aujourd'hui à des contraintes de capacité et à des augmentations de prix. La construction non résidentielle a connu une croissance poussive en termes réels, laissant entendre que les infrastructures essentielles n'ont peut-être pas su répondre aux besoins de l'économie.

- (8) Les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont restées stables, à 4,1 % du PIB en 2017, ce qui est inférieur à la moyenne de l'Union (4,6 %). 9,3 % de l'ensemble des dépenses publiques ont été consacrées à l'éducation, ce qui est également inférieur à la moyenne de l'Union (10,2 %). Les dépenses consacrées à l'éducation et à la recherche se sont maintenues à 9 % du PIB en 2017, ce qui est en deçà de l'objectif national de 10 %. Malgré l'augmentation des dépenses en matière d'éducation en termes réels, l'important retard d'investissement s'est encore aggravé en raison de l'évolution démographique. Les changements législatifs qui permettent aux autorités fédérales d'investir directement dans l'éducation numérique en plus des ressources allouées par les Länder (*Digitalpakt*) sont prometteurs mais doivent encore donner des résultats. Des défis tels que l'augmentation du nombre d'élèves et d'étudiants, les pénuries d'enseignants, la numérisation et le développement plus poussé de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance nécessiteront un financement public adéquat. Une augmentation des dépenses consacrées à l'éducation, à la recherche et à l'innovation est essentielle pour développer le potentiel de croissance de l'Allemagne et s'adapter aux changements technologiques.
- (9) L'Allemagne a progressé ces dernières années sur la voie de l'augmentation de son intensité de recherche et de développement (R&D), principalement grâce à une hausse des dépenses en R&D consenties par les grandes entreprises, notamment dans les secteurs manufacturiers de moyenne-haute technologie et en particulier dans le secteur automobile. L'intensité de R&D des petites et moyennes entreprises (PME) est sensiblement inférieure à la moyenne de l'Union et continue de reculer. Les PME ont tendance à moins bénéficier de la coopération avec les instituts publics de recherche que les grandes entreprises. Ces deux facteurs portent atteinte à l'innovation des entreprises, qui connaît une tendance baissière à long terme. Il est essentiel d'investir davantage dans la R&D, non seulement pour accroître la capacité d'innovation dans l'économie et stimuler la productivité, mais aussi pour faciliter la transition vers une économie circulaire à faible intensité de carbone, notamment en ce qui concerne le transport durable, les technologies vertes, l'éco-innovation et le recyclage, et pour augmenter encore les performances du secteur public de la recherche et sa contribution à ces objectifs.
- (10) La numérisation de l'économie allemande progresse lentement et les PME tardent encore à l'heure d'adopter les technologies numériques. L'Allemagne est à la traîne en ce qui concerne le déploiement du haut débit à très haute capacité (débits en gigabit) au niveau national, et en particulier dans les zones rurales, où des investissements plus importants pourraient favoriser l'augmentation de la productivité. Seuls 9 % des ménages allemands (à la mi-2018) bénéficient de réseaux d'accès à fibre optique hautement performants, contre une moyenne de 30 % pour l'Union. En revanche, l'amélioration des réseaux câblés en cuivre existants (vectorisation) est restée la solution technologique préférée de l'opérateur historique. Alors que de nombreux services sont tributaires d'une connectivité à très haut débit, 23 700 parcs d'activités n'étaient pas connectés à un réseau à fibre en 2017 et 28 % de l'ensemble des entreprises n'avaient pas d'accès à des réseaux d'au moins 50 mégabits. Un tel manque de connectivité freine l'investissement, notamment celui des PME, dont beaucoup sont implantées dans des zones rurales et semi-rurales. Il demeure essentiel que les pouvoirs publics interviennent dans le déploiement des infrastructures à haut débit ultrarapides (≥ 100 Mbps) dans les zones rurales, et différentes options dépassant le cadre des subventions pourraient être explorées. L'offre de services publics numériques et de services de santé en ligne est elle aussi bien inférieure à la moyenne de l'Union. Seuls 43 % des internautes allemands ont utilisé les services d'administration en ligne en 2018 (contre une moyenne de 64 % dans l'Union). En ce qui concerne la santé en ligne, 7 % des Allemands ont eu recours à des services de santé et de soins fournis en ligne (contre une moyenne de 18 % dans l'Union). Les ordonnances en ligne sont utilisées par 19 % des médecins généralistes (contre 50 % en moyenne dans l'Union).
- (11) Il convient d'investir davantage dans les infrastructures de transport et dans des solutions de mobilité propre en Allemagne pour relever les défis liés à la mobilité et à la qualité de l'air, ainsi que pour soutenir l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de celui-ci. Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont augmenté ces cinq dernières années. La qualité de l'air en Allemagne est une source majeure d'inquiétude, surtout dans les zones urbaines où le trafic représente 60 % environ des émissions nocives de NO_x . Le transport de marchandises pourrait bénéficier de solutions intermodales plus développées. Les voitures restent de loin le moyen de transport le plus couramment utilisé pour les déplacements quotidiens et le temps moyen passé dans les embouteillages avoisine les 30 heures par an. D'après les estimations, les bouchons et la recherche d'emplacements de stationnement coûteraient 110 milliards d'EUR par an, soit 4 % environ du PIB de l'Allemagne. Bien que les nouvelles immatriculations de véhicules fonctionnant à l'aide de carburants de substitution aient connu la plus

forte hausse, les chiffres restent modestes. Le système des véhicules partagés et le covoiturage sont encore fortement sous-exploités. Des investissements publics et privés considérables seront aussi nécessaires compte tenu des nouvelles chaînes d'approvisionnement en batteries et matières premières critiques.

- (12) Les réseaux d'électricité allemands s'adaptent lentement à la production d'énergies renouvelables et des investissements majeurs dans les réseaux de transport et de distribution restent nécessaires. Les retards considérables pris dans la réalisation de nombreux projets ont entraîné des coûts substantiels pour les réseaux et les marchés de l'électricité allemands et européens. Sur les 1 800 km de projets de réseaux recensés dans la loi de 2009 sur le développement des réseaux d'énergie, seuls 800 km environ avaient été mis en œuvre au deuxième trimestre de 2018, en partie en raison de l'opposition du public. Les retards pris dans l'extension du réseau entraîneront une hausse des coûts liés à la congestion et aggraveront les distorsions du fonctionnement du marché, tant à l'intérieur de l'Allemagne qu'au-delà des frontières. Il est capital d'investir dans des réseaux énergétiques qui encouragent le couplage sectoriel, la diversification et une infrastructure de réseau appropriée afin de garantir la souplesse du système énergétique et une meilleure intégration dans différents secteurs de l'économie dans la perspective des objectifs à atteindre en matière d'énergie et de climat.
- (13) Le logement est devenu moins abordable en Allemagne. Depuis 2015, les loyers et les prix des maisons ont augmenté plus vite que leur moyenne à long terme, en particulier dans les grandes villes. En 2017, pour 20 % des personnes âgées de 65 ans et plus en Allemagne, la charge constituée par les coûts du logement était excessive (les coûts totaux du logement représentaient plus de 40 % de leur revenu disponible), alors qu'elle ne concerne que 10 % des européens de la même tranche d'âge. Pour la population aux revenus les plus bas, le taux de surcharge des coûts du logement dépassait de 10 points de pourcentage la moyenne de l'Union (35,3 %). Les pouvoirs publics ont réagi en adoptant certaines mesures, dont un plafonnement des loyers, qui limite les hausses (*Mietpreisbremse*), un régime d'aide pour l'achat de nouveaux biens immobiliers (*Baukindergeld*) ainsi qu'une modification de la loi fondamentale pour permettre aux instances fédérales d'aider financièrement à la construction de logements sociaux. La mise à disposition de nouveaux logements reste toutefois bien en deçà de la demande et est nettement inférieure à l'objectif des pouvoirs publics, à savoir 375 000 par an. Des mesures supplémentaires peuvent être nécessaires, comme l'accélération de la construction de logements sociaux, l'amélioration de l'offre de transport et la réforme de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et à la construction.
- (14) L'Allemagne a tout particulièrement bénéficié de l'intégration dans le marché intérieur et joue un rôle important dans son développement futur. Cependant, les entraves à la concurrence dans le secteur des services aux entreprises y restent importantes en comparaison avec d'autres États membres. Cela concerne divers domaines, dont les professions réglementées comme l'architecture, l'ingénierie et les services juridiques, où des restrictions réglementaires, telles que les activités réservées et la réglementation sur les prix et les honoraires, entravent la concurrence. Toutefois, les restrictions auxquelles sont aussi confrontés les services aux entreprises non réglementés dans l'environnement général des entreprises sont plus nombreuses en Allemagne que dans d'autres États membres. Modifier la réglementation des services aux entreprises afin d'augmenter la concurrence stimulerait l'efficacité et l'efficacité de l'investissement et de l'activité économique.
- (15) Après quelques améliorations apportées ces dernières années, peu d'avancées ont été réalisées au cours de l'année écoulée pour réformer le système fiscal allemand et dynamiser ainsi l'investissement privé et la croissance au niveau national. Le système fiscal reste complexe, fausse le processus décisionnel, lorsqu'il s'agit de participer au marché du travail, d'y investir et de le financer, par exemple, et pourrait encourager de manière plus efficace l'investissement et la consommation. Les progrès les plus importants ont été enregistrés dans le domaine de la fiscalité du travail, bien qu'ils n'apparaissent pas encore dans les données. Il existe toutefois des marges pour réduire l'imposition du travail ayant des effets de distorsion en déplaçant la pression fiscale du travail vers les sources de revenus plus favorables à une croissance inclusive et durable. L'imposition des revenus du travail en 2018 («coin fiscal») est restée parmi les plus importantes dans l'Union, tant pour les salaires moyens que pour les bas salaires. Les cotisations sociales pour les salariés sont particulièrement élevées par rapport à d'autres pays et les cotisations sociales représentent globalement deux tiers environ du coin fiscal, l'impôt sur le revenu comptant pour un tiers. De son côté, la part des recettes générées par les taxes environnementales dans le PIB est parmi les plus faibles de l'Union. Le coût du capital et le taux effectif moyen de l'impôt sur les sociétés, qui varient en fonction des régions, figurent parmi les plus élevés de l'Union. Le taux effectif moyen de l'impôt s'élevait à 28,8 % (agrégateur national) alors que la moyenne est de 20 % dans l'Union. En raison des interactions entre l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe professionnelle locale et la surtaxe de solidarité, le système d'imposition des sociétés est complexe, entraîne des coûts d'administration fiscale élevés et fausse le niveau et la localisation des investissements. En outre, l'impôt sur le revenu des sociétés fausse les décisions de financement, en créant notamment une distorsion en faveur du financement par l'emprunt qui, selon les données de 2017, serait la troisième en importance dans l'Union. L'abaissement du coût du capital en actions pourrait accroître l'investissement privé et soutenir le marché relativement peu développé du capital-risque.

- (16) Le marché du travail reste dynamique, bien que le potentiel de certains groupes y soit sous-exploité. Le taux d'emploi chez les 20-64 ans atteignait 79,9 % au quatrième trimestre de 2018, soit l'un des plus élevés de l'Union. Le chômage a chuté pour atteindre le plancher record de 3,2 % au début de 2019. Le taux élevé d'emplois non pourvus et les pénuries de main-d'œuvre sont de plus en plus apparents et freinent fortement la production dans certaines régions et certains secteurs. Le potentiel qu'ont sur le marché du travail certains groupes comme les femmes et les personnes issues de l'immigration est cependant sous-exploité. Avec un taux de 46,7 %, l'Allemagne enregistre un pourcentage très élevé de femmes travaillant à temps partiel. L'imposition du travail reste relativement élevée, y compris pour les plus bas salaires. Les règles particulières qui régissent l'imposition conjointe des couples mariés (*Ehegattensplitting*) n'incitent pas le conjoint apportant le deuxième revenu à travailler sensiblement plus. Les personnes issues de l'immigration présentent un taux d'emploi largement inférieur à celui des populations dont les parents sont nés en Allemagne, l'écart étant particulièrement important chez les femmes. Des mesures ont été prises pour soutenir l'intégration des réfugiés sur le marché du travail, mais des difficultés demeurent, dont leur maîtrise insuffisante de l'allemand, l'absence de qualifications ou des qualifications non transférables, des responsabilités familiales à l'égard des enfants et des proches et une méconnaissance des règles informelles du marché allemand du travail.
- (17) Le départ à la retraite de la génération issue du baby-boom frappe davantage l'Allemagne que d'autres États membres. À terme, ce changement démographique pèsera sur les finances publiques de l'Allemagne, risque de mettre en péril l'adéquation des pensions et pourrait porter atteinte à la tranche actuellement limitée de la population âgée (65 ans et plus) menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale. D'ici à 2040, le pays devrait être confronté à l'une des plus fortes augmentations des dépenses de pensions publiques par rapport au PIB dans l'Union (jusqu'à 1,9 point de pourcentage du PIB), alors que le ratio de la pension publique devrait reculer de 4,4 points de pourcentage, pour atteindre 37,6 % selon le rapport 2018 sur le vieillissement (Commission européenne, 2018). Bien que les récentes réformes des retraites aient augmenté les niveaux de prestations pour certains groupes, il n'est toutefois pas certain que les avantages sociaux obtenus soient proportionnels à leur coût budgétaire considérable. Les autorités ont également fixé deux «lignes d'arrêt» (*doppelte Haltelinie*): un taux maximal de cotisation au régime de pension de 20 % et des taux minimaux de remplacement du revenu de 48 % jusqu'en 2025. Le respect de ces limites devrait nécessiter des transferts budgétaires importants, ce qui alourdira encore la charge pesant sur les jeunes générations. En outre, l'adéquation du revenu de retraite des travailleurs à bas salaire reste problématique.
- (18) En dépit des pénuries grandissantes de main-d'œuvre, la croissance des salaires réels reste modeste, tandis que les revenus nominaux ont augmenté de 3,1 % en 2018. De plus, une concentration de la croissance de l'emploi dans des postes à plein temps mieux payés et une réduction de la part du travail à temps partiel marginal dans l'emploi total ont aussi contribué à la croissance globale des salaires en 2018, qui a été légèrement supérieure à la croissance de la productivité. La couverture des négociations collectives a continué de reculer (de 2 points de pourcentage entre 2016 et 2017) pour atteindre 49 % à l'ouest et 34 % à l'est. Il existe des différences notables de couverture d'un secteur à l'autre, le secteur public et l'industrie étant bien mieux couverts que les services. Les travailleurs à bas salaires ont généralement bénéficié du salaire minimum introduit en 2015. Les salaires horaires situés tout en bas de l'échelle de la répartition des salaires, à savoir les deux déciles inférieurs de l'échelle des salaires, ont sensiblement augmenté. La part des travailleurs à bas salaires (22,5 % en 2017) reste toutefois bien supérieure à la moyenne de l'Union. Le nombre de personnes employées uniquement dans des mini-emplois a chuté de 6,8 % entre 2010 et 2018 et l'emploi assujéti à l'assurance sociale a progressé de 18,1 % environ au cours de la même période. Un renforcement des conditions propices à la croissance des salaires soutiendrait la demande intérieure et contribuerait au rééquilibrage de la zone euro.
- (19) La mobilité sociale ascendante dans l'éducation est faible en Allemagne. Les sources nationales confirment que peu de progrès ont été accomplis pour réduire l'influence du milieu socio-économique sur les résultats scolaires. L'Allemagne présente de bons résultats en matière d'intégration des migrants et des réfugiés récemment arrivés dans le système d'éducation et de formation. De manière générale, les personnes issues de l'immigration sont toutefois confrontées à des difficultés plus importantes que les étudiants dont les parents sont nés en Allemagne (taux de décrochage scolaire et difficultés pour trouver des places d'apprentissage, par exemple). Face à des classes de plus en plus hétérogènes, il convient de redoubler d'efforts pour renforcer la profession d'enseignant, à une époque où la pénurie dans le corps professoral est déjà criante. Le degré de participation des salariés aux actions d'éducation et de formation pour adultes est préoccupant pour les performances futures des travailleurs sur le marché du travail, en particulier auprès des 6,2 millions de personnes qui ne disposent pas des compétences de base en lecture et en écriture.
- (20) Bien que le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ait diminué depuis le pic enregistré en 2014, l'égalité des chances reste problématique. En 2017, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale était notamment supérieur de 67 points de pourcentage pour les enfants de parents peu qualifiés par rapport aux enfants de parents hautement qualifiés. Cet écart est sensiblement plus élevé que l'écart moyen (53,9 points de pourcentage) dans l'Union.

- (21) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 permettrait de s'attaquer à certains des écarts recensés dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur ce pays. Cela permettrait à l'Allemagne d'utiliser au mieux ces fonds dans les secteurs retenus, en tenant compte des disparités régionales.
- (22) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Allemagne, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à l'Allemagne les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Allemagne, mais aussi de leur 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.
- (23) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité 2019 et est d'avis ⁽⁷⁾ que l'Allemagne devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (24) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 2 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation 2019 pour la zone euro, en particulier la première recommandation pour la zone euro. Les politiques budgétaires visées dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous contribuent entre autres remédier aux déséquilibres liés à l'excédent de la balance courante,

RECOMMANDE que l'Allemagne s'attache, en 2019 et 2020:

1. tout en respectant l'objectif budgétaire à moyen terme, à utiliser les politiques budgétaires et structurelles pour instaurer une tendance à la haute soutenue dans les investissements privés et publics, en particulier aux niveaux régional et municipal; à axer la politique économique en matière d'investissement sur l'éducation, la recherche et l'innovation, la numérisation et le haut débit à très haute capacité, les réseaux durables de transport et d'énergie et un logement abordable, en tenant compte des disparités régionales; à déplacer l'imposition du travail vers les sources de revenus moins préjudiciables à une croissance inclusive et durable; à stimuler la concurrence dans les services aux entreprises et les professions réglementées;
2. à réduire les facteurs qui dissuadent les personnes d'accroître leur temps de travail, y compris le coin fiscal élevé, en particulier pour les bas salaires et les deuxièmes apporteurs de revenus; à prendre des mesures pour sauvegarder la viabilité à long terme du système de retraite, tout en préservant l'adéquation; à renforcer les conditions d'une croissance plus élevée des salaires, tout en respectant le rôle des partenaires sociaux; à améliorer les niveaux d'éducation et de compétences des groupes défavorisés.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁷⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de l'Estonie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Estonie pour 2019**

(2019/C 301/06)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, dont l'adoption a été proclamée 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Estonie n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Estonie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 2 et 3 ci-après. En particulier, les mesures orientant la politique économique liée à l'investissement vers les domaines définis contribueront à donner suite à la deuxième recommandation pour la zone euro pour ce qui est du soutien à l'investissement
- (3) Le rapport 2019 pour l'Estonie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par l'Estonie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que l'Estonie avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) L'Estonie a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 30 mai 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 30 avril 2019.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) L'Estonie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Le programme de stabilité pour 2019 a été soumis dans l'hypothèse de politiques inchangées. Le programme prévoit de passer d'un déficit des administrations publiques de 0,6 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à un déficit de 0,2 % du PIB en 2019, de 0,3 % du PIB en 2020 et de 0,7 % du PIB d'ici à 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à un déficit de 0,5 % du PIB en termes structurels, ne devrait pas être atteint au cours de la période couverte par le programme de stabilité pour 2019. Le ratio dette publique/PIB devrait diminuer pour atteindre 5,3 % du PIB d'ici à 2022. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires est favorable. Les mesures requises pour atteindre les objectifs prévus en matière de déficit n'ont pas été précisées, ce qui fait peser un risque sur les hypothèses de rendement.
- (7) Compte tenu des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, qui tablaient sur une situation plus proche de l'objectif à moyen terme en 2019, et conformément aux règles de dégel de l'ajustement requis, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 4,9 %, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,3 % du PIB en 2019. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important en 2019 par rapport à l'ajustement demandé.
- (8) En 2020, vu l'écart de production anticipé de 2,7 % du PIB et la croissance prévue du PIB inférieure au taux estimé de croissance potentielle, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas excéder 4,1 %, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 0,6 % du PIB découlant de la matrice d'exigences arrêtée d'un commun accord au titre du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important en 2020 par rapport à l'ajustement demandé. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises dès 2019 afin de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 24.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (9) Prévenir le blanchiment de capitaux est devenu une priorité pour l'Estonie à la suite de vastes scandales dans ce domaine. L'Estonie a renforcé son cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et la proportion de dépôts de non-résidents dans le secteur bancaire estonien s'est considérablement réduite. Toutefois, des défis subsistent. Alors que le gouvernement estonien a mis en place des mesures supplémentaires et des lignes directrices sur la manière de renforcer encore la prévention dans ce domaine, le Parlement estonien n'a pas encore adopté une initiative législative visant à accroître les capacités de la surveillance anti-blanchiment. Une attention particulière devra être accordée à la mise en œuvre de ces mesures une fois qu'elles auront été adoptées.
- (10) Les pénuries et inadéquations de compétences font partie des principaux obstacles à l'investissement des entreprises et limitent l'amélioration des gains de productivité. Ces dernières années, l'Estonie a mis en œuvre des réformes globales, mais l'évolution du marché du travail et le recul de la population en âge de travailler constituent des défis à long terme pour le système d'enseignement et de formation. Parmi ces défis figurent un taux toujours élevé de décrochage scolaire et une réorganisation incomplète du réseau scolaire; l'adéquation insuffisante de l'enseignement supérieur et de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail; ainsi que le vieillissement du corps enseignant et le faible attrait de la profession. Même si la participation à l'éducation et à la formation des adultes s'améliore, le renforcement des compétences et la reconversion de la main-d'œuvre ne sont pas assez rapides pour s'adapter à l'évolution du marché du travail. Le manque de capacité d'innovation est au cœur des besoins en compétences recensés. En dépit du pourcentage élevé de spécialistes des technologies de l'information et de la communication, les entreprises offrent peu de formations aux compétences numériques. Améliorer l'adéquation aux besoins du marché du travail du système d'éducation et de formation, y compris en investissant dans l'orientation professionnelle, en luttant contre le décrochage scolaire et en anticipant mieux les besoins en compétences, permettrait de s'assurer que les personnes disposent des compétences requises. En outre, l'amélioration des conditions de travail des enseignants, de la qualité de l'enseignement et des politiques éducatives en réponse aux évolutions démographiques et économiques renforcerait les capacités du système d'éducation et de formation.
- (11) Malgré des améliorations, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités de revenus restent élevées, en particulier parmi les personnes âgées. En 2017, environ 42 % des personnes âgées de 65 ans et plus étaient menacées de pauvreté et d'exclusion sociale, contre 15 % en moyenne dans l'Union. Les prestations sociales ne permettent toujours pas de réduire la pauvreté et le filet de sécurité sociale est faible. L'offre de services sociaux de bonne qualité et abordables est entravée par le manque de coordination entre les services sociaux et de santé et par de grandes disparités dans la capacité des municipalités à identifier les besoins en la matière et à y répondre. En outre, les particuliers doivent prendre en charge une grande partie des coûts des services fournis par les autorités. Les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée en Estonie représentaient moins de la moitié de la moyenne de l'Union (0,6 % du PIB contre 1,6 % du PIB en 2016). Il n'existe pas de mesures préventives ni de système de soutien permettant d'alléger la charge pesant sur les aidants non professionnels. La proportion de personnes ayant des besoins médicaux non satisfaits reste l'une des plus élevées de l'Union (11,7 %), ce qui dénote des problèmes d'accessibilité et d'efficacité du système de soins de santé. Ces défis mettent en évidence la nécessité de fournir des services sociaux et de santé abordables et de bonne qualité de manière intégrée et d'élaborer un cadre global pour les soins de longue durée. Des investissements favorisant l'inclusion sociale, y compris dans les infrastructures sociales, favoriseraient une croissance inclusive.
- (12) L'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, qui était de 25,6 % en 2017, demeure parmi les plus élevés de l'Union et s'est légèrement creusé par rapport à l'année précédente. En outre, l'incidence de la parentalité sur l'emploi des femmes est nettement supérieure à la moyenne de l'Union (25,2 % contre 9,0 %). Les longs congés parentaux entraînent souvent une progression de carrière plus lente pour les femmes. Les femmes tendent à travailler dans des secteurs et des professions moins bien rémunérés, même si leur niveau d'éducation est plus élevé que celui des hommes. De récentes mesures ont assoupli le système de congés parentaux et de prestations parentales afin de faciliter le retour des parents sur le marché du travail. Le recours aux services de garde d'enfants s'accroît. Toutefois, des facteurs tels que l'activité économique, la profession, l'âge, l'expérience professionnelle ou le temps de travail n'expliquent qu'en partie l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, laissant un écart inexpliqué de 20 % par rapport à la moyenne de l'Union de 11,5 %. La transparence des rémunérations pourrait aider à mieux comprendre les raisons de cet écart salarial élevé entre les hommes et les femmes. La poursuite des investissements dans les services d'accueil des enfants et des mesures actives du marché du travail contribueraient à encourager l'emploi des femmes. En outre, il est important, dans un contexte plus large, de dialoguer avec les partenaires sociaux et de renforcer leurs capacités.

- (13) L'Estonie est un pays périphérique à faible densité de population: il est donc essentiel qu'il dispose d'un système de transport performant et interconnecté pour ses activités économiques et ses exportations. Les infrastructures de transport estoniennes sont confrontées à certaines déficiences en termes de connectivité et de durabilité. Le transport ferroviaire et le transport intermodal restent sous-développés. En outre, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont augmenté ces cinq dernières années. De nouvelles solutions innovantes et durables pourraient contribuer à résoudre les problèmes d'encombrement de la circulation et de transport public. Il est essentiel de synchroniser le réseau électrique de l'Estonie avec le réseau européen continental pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité dans l'ensemble de la région de la Baltique. Des investissements dans les infrastructures contribueraient à améliorer la compétitivité des entreprises estoniennes.
- (14) En raison des faibles niveaux d'investissement dans la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, la productivité de l'Estonie accuse un certain retard. Alors qu'en 2017, les dépenses publiques consacrées à la recherche et au développement étaient légèrement inférieures à la moyenne de l'Union, l'investissement des entreprises n'était que de 0,61 % du PIB, soit environ la moitié de la moyenne de l'Union. Seule une faible proportion d'entreprises, en particulier parmi les petites et moyennes entreprises (PME), font état d'activités de recherche et d'innovation. Les dépenses d'innovation hors recherche et développement diminuent et la collaboration entre le monde scientifique et les entreprises est peu développée. Certains de ces facteurs freinent les résultats du pays en matière d'innovation et sa productivité. Des investissements plus ciblés dans la recherche, le développement et l'innovation, y compris dans la numérisation et l'automatisation des entreprises, augmenteraient la productivité et la compétitivité de l'Estonie. À cette fin, il faudrait aussi mieux définir les priorités de recherche dans les domaines pertinents pour l'économie. Les autorités estoniennes ont élaboré et mis en œuvre plusieurs mesures pour remédier aux lacunes du système de recherche et d'innovation, mais leur incidence reste limitée à ce jour.
- (15) Des défis subsistent dans les domaines de l'efficacité des ressources et de l'énergie. Les performances de l'Estonie en matière d'éco-innovation ne reflètent pas pleinement le potentiel du pays et son score composite en matière d'éco-innovation, qui est de 60, est inférieur de 40 % à la moyenne de l'Union. En dépit de certaines améliorations ces dernières années, le pays affiche des résultats trois fois inférieurs à la moyenne de l'Union en ce qui concerne la productivité des ressources, et l'écart avec le reste de l'Union se creuse. Seule une petite proportion des PME estoniennes prennent des mesures pour améliorer leur efficacité dans l'utilisation des ressources et devenir plus écologiques. En outre, l'économie est très énergivore, les niveaux de consommation d'énergie étant nettement supérieurs à la moyenne de l'Union. Toutes les régions estoniennes accusent un retard dans l'amélioration de l'efficacité des ressources et de l'énergie. À 0,4 % en 2017, l'Estonie était bien en deçà de ses objectifs nationaux de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports. Encourager l'efficacité de l'utilisation des ressources et l'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment, et soutenir l'économie circulaire, y compris en augmentant les investissements, contribuerait à rendre l'économie plus compétitive et plus durable.
- (16) Les procédures d'insolvabilité en Estonie durent environ trois ans et le taux de recouvrement est légèrement supérieur à 40 %, ce qui piège la main-d'œuvre et les ressources financières dans les entreprises moins productives. Cela sape les incitations à investir et à financer des entreprises. Une réforme du cadre d'insolvabilité permettrait de raccourcir la durée des procédures d'insolvabilité et d'augmenter le taux de recouvrement pour les créanciers. Elle pourrait notamment prévoir d'encourager le recours aux procédures de restructuration avant et après l'insolvabilité et de prévenir la distribution des actifs des entreprises.
- (17) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait aider à combler certaines lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. Cela permettrait à l'Estonie d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales.
- (18) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Estonie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à l'Estonie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Estonie, 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.

(19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁷⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que l'Estonie s'attache, au cours de la période 2019-2020:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 4,1 % en 2020, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à garantir la mise en œuvre et une surveillance efficace du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux;
2. à remédier aux pénuries de compétences et à favoriser l'innovation en améliorant les capacités du système d'éducation et de formation et son adéquation aux besoins du marché du travail; à améliorer l'adéquation du filet de sécurité sociale et l'accès à des services sociaux abordables et intégrés; à prendre des mesures pour réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, notamment en améliorant la transparence des rémunérations;
3. à axer la politique économique liée aux investissements sur des infrastructures durables en matière de transport et d'énergie, y compris les interconnexions, sur la promotion de la recherche et de l'innovation, ainsi que sur l'efficacité de l'utilisation des ressources et l'efficacité énergétique, en tenant compte des disparités régionales.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁷⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de l'Irlande pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Irlande pour 2019**

(2019/C 301/07)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Irlande est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Irlande devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 3 ci-dessous. Plus spécifiquement, le fait d'axer la politique économique relative aux investissements sur les domaines indiqués et l'instauration de mesures fiscales aideront à répondre à la deuxième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le soutien à l'investissement, l'amélioration des finances publiques et la lutte contre la planification fiscale agressive.
- (3) Le rapport 2019 pour l'Irlande a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par l'Irlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, 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 un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que l'Irlande connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, l'encours élevé des dettes publique et privée et les passifs extérieurs nets rendent l'Irlande vulnérable aux chocs, mais les variables de flux ont continué à s'améliorer. L'encours de la dette privée reste élevé, mais la croissance économique continue de contribuer à la réduire. Les activités des multinationales continuent d'influer sur la dette des entreprises. La dette des ménages semble globalement conforme aux fondamentaux, même si elle est élevée par rapport au revenu disponible. D'après les prévisions, la dette publique devrait rester sur une courbe descendante, alors que le déficit se rapproche d'une position à l'équilibre. Les prix des logements augmentent rapidement depuis quelques années, mais cette hausse s'est ralentie récemment. Ces prix sont en grande partie liés à l'insuffisance de l'offre et il n'existe aucun signe clair de surévaluation. L'encours de prêts non performants, quoique toujours élevé, a continué à diminuer, même si les arriérés à long terme décroissent plus lentement.
- (4) L'Irlande a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 17 avril 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 29 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) L'Irlande relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit que le solde nominal s'améliorera pour s'établir à 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019 et continuera ensuite de s'améliorer progressivement pour s'établir à 1,3 % du PIB en 2023. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, soit un déficit structurel de 0,5 % du PIB, devrait être atteint d'ici à 2020. D'après le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait tomber à 61,1 % en 2019 et continuer de baisser pour s'établir à 51,6 % en 2023. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs en matière de déficit à partir de 2020 n'ont pas été suffisamment détaillées.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 27.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à l'Irlande d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximal des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ de 7,0 % en 2019, qui correspond à une détérioration autorisée du solde structurel de 0,3 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, l'Irlande devrait se conformer à l'ajustement budgétaire recommandé en 2019.
- (8) En 2020, l'Irlande devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximum des dépenses publiques de 3,7 % ⁽⁸⁾, qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,7 % du PIB. L'Irlande devrait atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette publique devrait continuer à suivre une trajectoire résolument descendante, allant au-delà des exigences de la règle en matière de dette. Globalement, le Conseil estime que l'Irlande devrait, selon les projections, respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020. Compte tenu de la différence entre le calcul du PIB et de la production intérieure en Irlande et des répercussions connexes sur le ratio de la dette au PIB, de la conjoncture actuelle de l'Irlande et des risques extérieurs accrus, il serait important d'utiliser des recettes exceptionnelles pour réduire davantage le ratio de la dette publique.
- (9) Si la situation des finances publiques a continué à s'améliorer sous l'effet d'une croissance soutenue de la production, des risques de volatilité des recettes subsistent toutefois, et la résilience des recettes aux fluctuations économiques et aux chocs peut encore être renforcée. La limitation de la portée et du volume des dépenses fiscales et l'élargissement de l'assiette fiscale permettraient d'améliorer la stabilité des recettes face à la volatilité de l'économie. Alors que l'Irlande a augmenté le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée sur les activités touristiques, certaines mesures fiscales récentes ont porté sur des réductions et des allègements. En outre, l'Irlande dispose d'autres moyens pour améliorer la manière dont son système fiscal peut promouvoir des objectifs environnementaux. Ces efforts pourraient notamment consister à réduire les subventions en faveur des combustibles fossiles et à donner un signal de prix plus fort aux investisseurs en s'engageant à mettre en œuvre un calendrier d'augmentations de la taxe sur le carbone au cours des dix prochaines années.
- (10) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et plus justes, comme indiqué dans la recommandation 2019 pour la zone euro. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'Union. L'Irlande a pris des mesures contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des paiements de redevances et de dividendes en pourcentage du PIB donne à penser que les règles fiscales de l'Irlande sont utilisées par les entreprises qui pratiquent la planification fiscale agressive. L'application limitée de retenues à la source sur les paiements sortants (c'est-à-dire de résidents de l'Union vers des résidents de pays tiers) effectués par des entreprises installées en Irlande au titre de redevances et de dividendes peut conduire à ce que ces paiements échappent totalement à toute imposition s'ils ne sont pas non plus soumis à l'impôt dans la juridiction du bénéficiaire.
- (11) Le coût du vieillissement continue à peser sur la viabilité des finances publiques à long terme. Les dépenses de santé devraient augmenter, passant de 4,1 % du PIB en 2016 à 5,1 % en 2070, avec un pic de 5,2 % en 2063. Bien que certains aspects du système de santé en Irlande fonctionnent bien ou se soient améliorés, le système est inefficace, peine à répondre à la demande et n'offre pas de soins intégrés et coordonnés. Afin d'atténuer les pressions croissantes de la demande, le gouvernement irlandais a approuvé la stratégie de mise en œuvre de Sláintecare et mis en place le bureau de mise en œuvre du programme Sláintecare afin de réformer et de moderniser en profondeur les services de soins de santé et d'aide sociale de l'Irlande au cours des dix prochaines années. La réforme prévue constitue une vision crédible pour rendre le système de santé accessible à tous et viable, répondre aux exigences d'une population vieillissante et s'orienter vers des soins de proximité, en mettant davantage l'accent sur la prévention. Cela devrait avoir une incidence positive sur la réduction de la dépendance à l'égard des soins aigus, améliorant ainsi le coût-efficacité des soins de santé. Toutefois, les efforts de mise en œuvre sont menacés par les difficultés du système de santé à s'attaquer à la problématique des doubles affiliations sur le marché de l'assurance maladie et à gérer efficacement son propre budget, ses performances et sa main-d'œuvre à court terme. Les coûts à court terme devront également être maîtrisés pour que la vision à long terme de Sláintecare puisse se concrétiser.

⁽⁷⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites. Le critère des dépenses pour l'Irlande reflète un ajustement visant à corriger une distorsion du taux de référence à dix ans de la croissance potentielle en raison de la progression exceptionnellement forte de la croissance du PIB réel en 2015. Conformément à l'approche adoptée par les autorités irlandaises dans leurs calculs du budget 2017, la Commission a utilisé la moyenne des taux de croissance potentielle en 2014 et 2016.

⁽⁸⁾ À partir de 2019, le critère des dépenses reflète un ajustement visant à corriger une distorsion du taux de référence à dix ans de la croissance potentielle en raison de la progression exceptionnellement forte de la croissance du PIB réel en 2015.

- (12) Malgré les efforts déployés antérieurement par le gouvernement pour limiter les dépenses consacrées aux retraites publiques, le déficit global du système de retraite devrait augmenter de manière significative à long terme du fait de la hausse des dépenses liées aux retraites, qui passeront de 5 % du PIB en 2016 à 6,6 % en 2070, avec un pic de 7,5 % en 2053. Il sera indispensable de mettre en œuvre intégralement et en temps voulu la feuille de route présentée sur la réforme des retraites afin de renforcer la viabilité budgétaire du système de retraite irlandais.
- (13) Un accroissement des investissements dans les compétences, l'éducation et la formation ainsi que dans l'inclusion sociale est essentiel pour améliorer la productivité et la croissance inclusive à long terme de l'Irlande. Le resserrement du marché du travail et l'apparition de pénuries et d'inadéquations de compétences dans certains secteurs appellent des efforts pour atteindre les groupes inactifs de travailleurs potentiels et investir dans un capital humain insuffisamment exploité. Il est possible de promouvoir des mesures de perfectionnement professionnel et une concordance accrue des programmes d'enseignement et de la formation professionnelle avec les besoins du marché du travail. Le faible pourcentage de travailleurs possédant des compétences numériques de base exige de l'Irlande qu'elle investisse davantage dans la formation sur le lieu de travail et le perfectionnement professionnel des travailleurs adultes. Investir dans l'accès à des services de garde d'enfants de qualité et abordables et déployer le système national de garde d'enfants contribueront à accroître le taux d'emploi assez faible des femmes. Le taux de participation des personnes handicapées au marché du travail est l'un des plus faibles d'Europe. Le nombre de personnes vivant dans des ménages à faible niveau d'intensité de travail reste parmi les plus élevés de l'Union, ce qui montre qu'il est possible de déployer des stratégies d'activation destinées à ce groupe particulier qui soient plus intégrées et ciblées.
- (14) La faiblesse des investissements pendant les années qui ont suivi l'expansion économique a des conséquences néfastes sur la disponibilité de logements sociaux et de logements abordables ainsi que d'infrastructures adéquates dans les domaines des transports et de l'énergie propres, de l'eau et du haut débit ultra-rapide, ce qui entrave l'environnement des entreprises. En outre, les émissions de gaz à effet de serre du transport routier ont fortement augmenté en cinq ans. L'amélioration des infrastructures, conjuguée à l'aménagement du territoire, pourrait être un élément essentiel pour améliorer l'offre de logements, accroître l'investissement privé, stimuler la croissance de la productivité et garantir un développement économique régional équilibré. Une connectivité pérenne et des compétences numériques suffisantes restent essentielles pour permettre aux entreprises nationales d'utiliser efficacement les technologies numériques et pour assurer la prospérité du secteur des technologies de l'information et des communications dans le pays. Des défis importants subsistent en ce qui concerne l'accès au haut débit ultra-rapide, en particulier dans les zones rurales. Un plus grand nombre d'investissements dans les infrastructures liées aux énergies propres, à des transports publics propres et aux services relatifs à l'eau, ainsi que des efforts accrus dans le domaine de la décarbonisation, de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et de l'économie circulaire, aideront l'Irlande dans sa transition vers une économie sobre en carbone et résiliente sur le plan environnemental.
- (15) Alors que le lancement du plan de développement national pourrait déboucher à terme sur l'offre d'infrastructures de base supplémentaires, la faible capacité du secteur de la construction pourrait devenir un obstacle à sa mise en œuvre en temps voulu. En outre, la diversification du transport maritime et les connexions énergétiques avec l'Europe continentale pourraient accroître la résilience de l'économie à l'égard des chocs extérieurs. Jusqu'à présent, l'Irlande n'est pas parvenue à dissocier sa croissance économique des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté de manière constante, notamment dans les secteurs des transports, de l'agriculture, de l'énergie et de l'environnement bâti. Compte tenu de l'absence de progrès dans ce domaine, il sera plus difficile pour l'Irlande de respecter ses obligations en tant que membre de l'Union, tandis que le coût de l'action à venir augmentera.
- (16) La persistance d'une offre insuffisante, associée à une augmentation de la demande, continue à alimenter les hausses des prix de l'immobilier. Bien qu'il semble que les prix n'étaient pas surévalués en 2017, l'accessibilité économique est un sujet de préoccupation. Les pénuries d'approvisionnement en logements touchent également le logement social en raison de l'insuffisance des investissements et des constructions au cours des dix dernières années. Alors que la demande de logements sociaux est estimée à environ 72 000 unités, seules 10 000 unités devraient être livrées en 2019. 17 000 ménages doivent bénéficier d'un soutien du système irlandais d'aide financière au logement (le «Housing Assistance Payment or Rental Accommodation Scheme»), mais cela risque d'aggraver la hausse des loyers sur le marché locatif privé, où l'offre est déjà soumise à des contraintes. Un grand nombre de logements sociaux sont sous-occupés, notamment dans la région de Dublin, en partie en raison de pratiques dépassées en matière de succession. Le dosage inadéquat des catégories de logements sociaux fournis, ainsi que le nombre très limité de logements abordables et de locations intégrant les coûts («cost-rental»), sont autant de facteurs qui aggravent encore la situation. Il s'agit d'un facteur majeur d'augmentation constante du nombre de personnes et de familles vivant dans des logements d'urgence, tandis que les chiffres de sans-abri ont atteint de nouveaux sommets en février 2019.

- (17) Il est essentiel de favoriser la productivité des entreprises nationales grâce à l'innovation, afin de soutenir une croissance plus solide et plus résistante de la productivité dans le pays. Les dépenses de recherche et développement (R & D) des entreprises continuent d'augmenter, mais elles restent inférieures à la moyenne de l'Union et très concentrées dans les entreprises étrangères. Des marges existent pour orienter les politiques d'innovation de manière à mieux soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) irlandaises. Les aides indirectes (c'est-à-dire les crédits d'impôt) restent le principal instrument de soutien public à la R & D en Irlande (représentant 80 % de l'aide publique totale). Des liens plus étroits entre les multinationales et les entreprises nationales pourraient contribuer à améliorer la diffusion de l'innovation dans l'ensemble de l'économie. En outre, une coopération plus étroite entre les entreprises et les centres de recherche publics permettrait également d'accroître le potentiel d'innovation.
- (18) Bien que les faibles niveaux de R&D publique continuent de susciter des inquiétudes (1,05 % du PIB, contre 2 % en moyenne dans l'Union), le programme en faveur des emplois de l'avenir récemment adopté par les autorités irlandaises («Future Jobs Ireland 2019») offre un cadre prometteur pour stimuler l'innovation et le changement technologique et améliorer la productivité des PME. Toutefois, sa pleine mise en œuvre dépendra d'une augmentation significative des dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'innovation et de la traduction du programme récemment adopté en mesures concrètes. En l'état actuel, il manque encore à cette liste de mesures ambitieuse des éléments de détail importants et des dates précises de mise en œuvre. Par exemple, parmi les mesures à prendre en 2019, aucune mesure n'a été prévue pour accroître la disponibilité d'investissements en fonds propres à long terme pour aider les entreprises nationales à développer leurs activités; le dosage des politiques visant à encourager les PME à investir dans de nouvelles technologies combine crédits d'impôt et incitations non fiscales afin d'encourager ces entreprises à investir dans l'innovation, mais l'ampleur de ces mesures reste inconnue. Le programme «Future Jobs Ireland 2019» ne prévoit aucune action précise ni aucun résultat spécifique à atteindre pour combler le fossé entre l'Irlande et les autres États membres pour ce qui est de déployer des réseaux à haut débit à l'épreuve du temps dans le cadre des objectifs de l'Union relatifs à une société du gigabit à l'horizon 2025. Le plan national pour la large bande («National Broadband Plan») devrait contribuer à combler ce fossé.
- (19) Les disparités régionales en Irlande sont importantes et ont augmenté au cours des dix dernières années. Par rapport aux autres États membres, l'Irlande présente des disparités économiques régionales assez importantes en ce qui concerne le PIB par habitant. Entre 2000 et 2016, le PIB par habitant dans les régions méridionale et orientale a augmenté de 74 %, soit 63 points de pourcentage de plus que dans les régions frontalière, occidentale et du Midland, et la hausse s'est accélérée après 2012. En 2016, le PIB par habitant dans les régions méridionale et orientale était 2,6 fois plus élevé que dans les régions frontalière, occidentale et du Midland. La région de Dublin, qui représente 40 % de la population de l'Irlande, a contribué à hauteur de 62 points de pourcentage à la croissance du PIB entre 2000 et 2016.
- (20) Les obstacles réglementaires à l'entrepreneuriat (en particulier certaines réglementations relatives aux biens immobiliers commerciaux et aux services juridiques) ont une incidence négative sur l'entrée et la sortie des entreprises et, partant, sur la productivité des entreprises nationales irlandaises. Les barrières à l'entrée sur les marchés de détail représentent un défi. L'Irlande figure parmi les cinq premiers pays confrontés au plus grand nombre d'exigences procédurales pour ce qui est d'établir un point de vente au détail. Les détaillants sont confrontés à des obstacles procéduraux qui retardent l'ouverture de nouveaux magasins et en augmentent le coût et qui peuvent avoir une incidence négative sur la structure et la dynamique du marché.
- (21) La nouvelle loi sur la réglementation des services juridiques doit encore être mise en œuvre car l'introduction de la réglementation connaît encore des retards importants, même si des consultations préparatoires sont en cours. Les possibilités d'offrir un accès professionnel direct aux barristers en matière contentieuse, ainsi qu'à des personnes morales de devenir partenaires dans tous les types de pratiques juridiques, restent incertaines. Cependant, il convient d'éviter des règles d'exploitation et de gestion trop complexes pour les pratiques pluridisciplinaires. Une mise en œuvre ambitieuse des réformes ouvertes est une priorité absolue. L'initiative «Ambition 2.3» du programme «Future Jobs Ireland 2019» est censée résoudre les problèmes liés au coût des services juridiques, mais le seul résultat à atteindre en 2019 est provisoire et son calendrier est flou. Les retards dans la mise en œuvre de cette réforme contribuent au coût élevé des services juridiques en Irlande, au détriment des entreprises, et notamment des PME, ainsi que des particuliers. Étant donné que les services juridiques constituent un intrant important pour d'autres services aux entreprises, les restrictions dans ce secteur contribuent au coût élevé de ces autres services (par exemple, les services d'assurance).

- (22) Les ratios de prêts non performants ont continué à baisser et ont diminué de 4,4 points de pourcentage pour s'établir à 5,5 % pour l'année courant jusqu'au quatrième trimestre 2018. Les banques sont sur la bonne voie pour atteindre leurs objectifs de réduction, soutenues dans cet effort par des ventes de portefeuilles, des mesures de restructuration et la hausse des prix de l'immobilier. Les arriérés à long terme de prêts hypothécaires (de plus de deux ans) restent relativement élevés, ce qui contribue à maintenir le ratio de prêts non performants au-dessus de la moyenne de la zone euro. Un certain nombre d'initiatives et de projets de loi, tels que le projet «No consent, no sale», ont été proposées pour faire face aux conséquences sociales et économiques de la résolution des prêts non performants, y compris pour les ménages vulnérables. Le registre des crédits est devenu pleinement opérationnel pour les prêts à la consommation en 2018 et sera essentiel pour déterminer la capacité des emprunteurs à rembourser leurs dettes. Les procédures d'insolvabilité et le recours à des options judiciaires et extrajudiciaires pour la résorption des arriérés restent limités. Poursuivre la réduction des arriérés de prêts hypothécaires à long terme, tout en s'appuyant sur des initiatives destinées aux ménages vulnérables sans créer d'obstacles injustifiés à la résolution des prêts non performants, reste un défi à relever et nécessite une surveillance continue.
- (23) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur le pays. Cela permettrait à l'Irlande d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales.
- (24) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Irlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à l'Irlande les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Irlande, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (25) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis ⁽⁹⁾ que l'Irlande devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance.
- (26) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 et 3 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation 2019 pour la zone euro, en particulier la deuxième recommandation pour la zone euro. Les politiques budgétaires visées dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous contribuent entre autres remédier aux déséquilibres liés au niveau élevé de la dette publique,

RECOMMANDE que l'Irlande s'attache, au cours de la période 2019-2020:

1. à réaliser son objectif budgétaire à moyen terme en 2020; à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la diminution du ratio de la dette publique; à limiter la portée et le volume des dépenses fiscales et à élargir l'assiette fiscale; à continuer à s'attaquer aux caractéristiques du système fiscal susceptibles de favoriser la planification fiscale agressive, en se concentrant en particulier sur les paiements sortants; à faire face à l'augmentation prévue des dépenses liées au vieillissement de la population par l'amélioration du rapport coût-efficacité du système de santé et la pleine mise en œuvre des réformes prévues en matière de retraites;
2. à fournir un service personnalisé de soutien à une intégration active et à favoriser le perfectionnement professionnel, en particulier pour les groupes vulnérables et les personnes vivant dans des ménages à faible intensité de travail; à améliorer l'accès à des services de garde d'enfants abordables et de qualité;

⁽⁹⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

3. à axer la politique économique relative aux investissements sur une transition vers une économie sobre en carbone et en énergie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le transport durable, l'eau, les infrastructures numériques ainsi que des logements abordables et des logements sociaux, en tenant compte des disparités régionales; à mettre en œuvre des mesures, notamment celles de la stratégie «Future Jobs», afin de diversifier l'économie et d'améliorer la productivité des entreprises irlandaises — en particulier des PME — en utilisant davantage d'instruments de financement direct de nature à stimuler la recherche et l'innovation et en réduisant les obstacles réglementaires à l'entrepreneuriat.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Grèce pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Grèce pour 2019**

(2019/C 301/08)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Grèce était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Grèce devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous. En particulier, les réformes conformes aux engagements post-programme et l'orientation de la politique économique liée aux investissements vers les domaines désignés contribueront à mettre en œuvre la recommandation pour la zone euro.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (3) Le rapport 2019 pour la Grèce a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Grèce dans la réalisation de ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Il comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Grèce connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. Les déséquilibres recensés sont liés en particulier à un endettement public élevé, à une position extérieure globale nette négative, à une forte proportion de prêts non performants dans le bilan des banques et à un taux de chômage qui reste élevé. En outre, les profondes réformes institutionnelles et structurelles engagées ces dernières années en vue de moderniser l'économie et l'État devront être mises en œuvre de manière durable pendant de nombreuses années pour produire tous leurs effets.
- (4) La Grèce a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 26 avril 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 30 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾, 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 ⁽⁵⁾.
- (6) La Grèce relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Elle devrait également conserver une situation budgétaire saine qui lui permette de respecter l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 et à moyen terme fixé par la décision d'exécution (UE) 2017/1226 du Conseil ⁽⁶⁾. Au printemps 2018, le Conseil n'a adressé aucune recommandation spécifique à la Grèce dans le cadre du Semestre européen car, en vertu de l'article 12 du règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁷⁾, le pays était alors dispensé de la surveillance et de l'évaluation dans le cadre du Semestre européen, étant donné qu'il était soumis à un programme d'ajustement macroéconomique. Le cadre post-programme pour la Grèce entraîne l'activation de la surveillance renforcée, ainsi que l'intégration de la Grèce dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et sociales, tout en maximisant les synergies entre les processus de surveillance renforcée et du Semestre européen.
- (7) Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit, pour la période 2019-2022, un excédent budgétaire se situant entre 1,1 % et 1,7 % du PIB. Le gouvernement a fixé son objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un excédent de 0,25 % du PIB en termes structurels à partir de 2020. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁸⁾, cet objectif budgétaire à moyen terme devrait être dépassé sur toute la période de mise en œuvre du programme, et le ratio de la dette des administrations publiques au PIB devrait progressivement diminuer pour atteindre 153,3 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires a été approuvé par un organisme indépendant et est favorable. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un excédent de 1,9 % du PIB en 2019 et de 0,8 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette des administrations publiques devrait continuer de baisser et respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2019 et les dispositions en matière de dette en 2020. Globalement, selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission et en excluant donc les nouvelles mesures adoptées après la date butoir qui lui avait été fixée, la Grèce devait se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020. Sur la même base, la Grèce était également considérée comme respectant l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB faisant l'objet d'un suivi au titre du cadre de surveillance renforcée.

⁽⁴⁾ 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⁾ COM(2014) 494 final.

⁽⁶⁾ Décision d'exécution (UE) 2017/1226 du Conseil du 30 juin 2017 modifiant la décision d'exécution (UE) 2016/544 portant approbation du programme d'ajustement macroéconomique de la Grèce (2015/1411) (JO L 174 du 7.7.2017, p. 22).

⁽⁷⁾ Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (JO L 140 du 27.5.2013, p. 1).

⁽⁸⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (8) Le programme de stabilité et les prévisions du printemps 2019 de la Commission n'incluent pas les nouvelles mesures permanentes annoncées et adoptées peu de temps après les dates de soumission et dates butoir correspondantes. Selon les estimations de la Commission, l'incidence budgétaire de ces mesures devrait dépasser 1,0 % du PIB en 2019 et les années suivantes. Toujours selon ces estimations, l'adoption de ces nouvelles mesures présente un risque pour l'objectif d'excédent primaire convenu, qui est contrôlé dans le cadre de la surveillance renforcée et fixé par la décision d'exécution (UE) 2017/1226. En outre, les nouvelles mesures devraient réduire le solde structurel, ce qui suscite des inquiétudes quant à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020. Toutefois, une réévaluation sera effectuée à l'automne 2019 et comprendra une révision du critère applicable pour le taux de croissance nette des dépenses en 2020. Si la dette des administrations publiques devrait continuer de baisser, certains risques pourraient se poser en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette. Il conviendra de réévaluer la situation à l'automne à la suite de la mise en œuvre de ces nouvelles mesures.
- (9) Depuis qu'elle a mené à bonne fin le programme d'assistance financière au titre du mécanisme européen de stabilité, la Grèce est soumise à un cadre de surveillance post-programme intégré dans le Semestre européen et fait l'objet d'une surveillance renforcée conformément au règlement (UE) n° 472/2013. L'activation de la surveillance renforcée pour la Grèce en vertu des décisions d'exécution (UE) 2018/1192 ⁽⁹⁾ et (UE) 2019/338 ⁽¹⁰⁾ de la Commission prend acte du fait qu'à moyen terme, la Grèce doit continuer à adopter des mesures pour remédier aux sources ou sources potentielles de déséquilibres macroéconomiques et à mettre en œuvre des réformes structurelles pour permettre une reprise économique solide et durable. La Grèce s'est engagée, lors de la réunion de l'Eurogroupe du 22 juin 2018, à poursuivre toutes les réformes clés adoptées dans le cadre du programme jusqu'à ce qu'elles soient complètement achevées. Elle s'est également engagée à mettre en œuvre des actions spécifiques dans les domaines des politiques budgétaires, y compris structurelles, de la protection sociale, de la stabilité financière, des marchés du travail et des produits, de la privatisation et de l'administration publique. La Grèce fait l'objet d'un rapport trimestriel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses engagements au titre de la surveillance renforcée, un rapport favorable pouvant, sur une base semestrielle, ouvrir la voie à l'application de mesures d'allègement de la dette à hauteur de 0,7 % du PIB par an. En avril 2019, l'Eurogroupe a approuvé l'activation de la première série de mesures conditionnelles relatives à la dette, pour un montant de 970 millions d'EUR. Le troisième rapport au titre du cadre de surveillance renforcée évaluant les progrès accomplis par la Grèce dans la mise en œuvre de ses engagements a été publié le 5 juin 2019.
- (10) Des réformes améliorant l'environnement des entreprises et la qualité des institutions, en particulier l'efficacité du système judiciaire, favoriseraient la résilience économique de la Grèce, renforceraient la discipline en matière de paiement, contribueraient largement à attirer les entreprises et devraient avoir une incidence significative sur les décisions d'investissement. Malgré de récentes améliorations, le système judiciaire grec reste confronté à des difficultés et continue de présenter des lacunes: le délai nécessaire pour parvenir à une décision est souvent trop long et l'arriéré pèse sur la productivité des tribunaux. De nouvelles actions ciblées dans ce domaine sont donc essentielles, également pour faciliter le bon fonctionnement du système financier et contribuer à libérer le potentiel d'investissement.
- (11) Plusieurs années de sous-investissement ont entraîné d'importants déficits d'investissement en Grèce. L'accroissement des investissements favorisant la croissance sera déterminant pour soutenir la croissance à plus long terme et réduire les disparités régionales. Les réformes dans le secteur financier favorisant la croissance de l'offre de crédit joueront un rôle essentiel pour soutenir l'investissement. Le rapport national 2019 a recensé des domaines prioritaires pour les investissements publics et privés.
- (12) Des investissements plus importants dans l'éducation et la formation sont indispensables pour améliorer la productivité et la croissance inclusive à long terme de la Grèce, ainsi que pour lever les obstacles à la croissance dans les secteurs innovants. Le système éducatif grec est confronté à plusieurs défis: des ressources inadéquates, une faible autonomie, des résultats insuffisants dans les compétences de base (y compris numériques) et un décalage persistant entre l'offre et la demande de compétences. La responsabilité et le suivi, qui sont nécessaires pour améliorer la qualité du système éducatif, font largement défaut à tous les niveaux. Pour soutenir une croissance durable, il est important de promouvoir une éducation et une formation inclusives et de qualité, d'établir des liens plus étroits entre l'éducation et les besoins du marché du travail, d'améliorer l'attractivité de l'enseignement et de la formation professionnels et d'accroître la participation à l'apprentissage tout au long de la vie.

⁽⁹⁾ Décision d'exécution (UE) 2018/1192 de la Commission du 11 juillet 2018 relative à l'activation de la surveillance renforcée pour la Grèce (JO L 211 du 22.8.2018, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Décision d'exécution (UE) 2019/338 de la Commission du 20 février 2019 relative à l'activation de la surveillance renforcée pour la Grèce (JO L 60 du 28.2.2019, p. 17).

- (13) Malgré de récentes améliorations, la part des chômeurs de longue durée, qui représentait 70 % des chômeurs en Grèce en 2018, est très élevée et le chômage élevé des jeunes et la faible participation des femmes au marché du travail sont une source supplémentaire d'inquiétude. Les interventions devraient essentiellement viser à améliorer les perspectives d'emploi, à promouvoir la participation au marché du travail et à instaurer des conditions propices à la création d'emplois. Un dialogue social efficace et un partenariat social responsable en Grèce peuvent soutenir le cadre de la mise en œuvre et de l'appropriation de réformes durables, ce qui aura pour effet d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.
- (14) Si des réformes ont été engagées, la Grèce se caractérise par de fortes inégalités de revenus, et l'incidence de ses transferts sociaux sur la réduction du risque de pauvreté est l'une des plus faibles au sein de l'Union (15,83 % en 2017 contre 33,98 % en moyenne dans l'Union). Les investissements devraient essentiellement viser à améliorer l'accès à des services sociaux inclusifs, abordables et de qualité et à développer des centres de jour. Aider les plus démunis et promouvoir l'intégration sociale des enfants exposés au risque de pauvreté, des personnes handicapées, des migrants et des réfugiés, tout en tenant compte des disparités géographiques, permettrait d'améliorer l'inclusion sociale en Grèce.
- (15) En 2017, la Grèce a engagé une réforme ambitieuse du système de soins de santé primaires, qui est essentielle pour garantir l'accès aux soins et nécessite des investissements continus par la mise en place d'unités de soins de santé locales (les TOMY).
- (16) Le système de transport grec est confronté à des défis importants. Il s'agit d'un système principalement routier qui dépend fortement du pétrole, les principales connexions s'établissant toutes autour de l'axe Athènes-Thessalonique. Les coûts de transport restent élevés, alors que la qualité du service, les normes de sécurité et le taux de pénétration des systèmes de transport intelligents restent faibles. De nouveaux investissements sont nécessaires pour renforcer le transport multimodal et promouvoir l'intégration régionale et le développement urbain.
- (17) Le principal domaine nécessitant des investissements supplémentaires est celui du traitement des déchets solides et des eaux usées urbaines et industrielles, afin d'aligner les normes de protection environnementale du pays sur celles du reste de l'Union. La gestion des déchets solides reste un défi structurel majeur, la Grèce ayant encore largement recours à la mise en décharge et au traitement biomécanique plutôt qu'à des techniques plus modernes. En outre, la proportion de déchets municipaux recyclés ne correspond qu'à environ un tiers de la moyenne de l'Union. Des investissements sont également nécessaires pour améliorer le traitement de l'eau, lutter contre la salinisation des eaux souterraines et soutenir les mesures visant à prévenir les inondations et à rétablir les débits naturels des cours d'eau.
- (18) Le sous-développement des infrastructures augmente les coûts énergétiques des entreprises et des ménages et constitue un obstacle à l'utilisation des énergies renouvelables. À cet égard, la Grèce est confrontée à une difficulté particulière en ce qui concerne le raccordement électrique des îles et les connexions avec les pays voisins. La poursuite du développement des infrastructures gazières commerciales contribuerait à la croissance du marché. La réforme des marchés du gaz et de l'électricité devrait s'efforcer de tirer parti de ces nouvelles infrastructures.
- (19) La transformation numérique de l'économie et de la société demeure un défi: l'accès aux réseaux à haut débit est limité et les compétences numériques sont largement inférieures à la moyenne de l'Union. La Grèce doit tout particulièrement investir dans les technologies de l'information et de la communication, également pour compenser la chute des investissements pendant la crise. La connectivité à haut débit rapide est insuffisante et entraîne d'importants goulets d'étranglement pour les entreprises dynamiques axées sur l'exportation. Les investissements dans l'innovation et les compétences des personnes ne sont pas suffisants pour favoriser la croissance de la productivité, et le manque de compétences numériques de la population dans son ensemble l'empêche de trouver un emploi et entrave le développement d'entreprises innovantes.
- (20) De nouvelles stratégies de «spécialisation intelligente» au niveau national et régional, ainsi que des mesures supplémentaires visant à remédier aux faiblesses les plus urgentes du système de recherche et d'innovation sont nécessaires pour stimuler les investissements dans la recherche et le développement (R & D) axés sur les besoins du marché, qui restent faibles et pèsent sur le potentiel de croissance de la Grèce. Les avancées en matière d'excellence scientifique sont entravées par la faible intensité de la R & D publique, l'absence de système de financement fondé sur les performances et la faiblesse des liens entre la science et les entreprises. Des investissements plus importants sont également nécessaires pour améliorer le faible niveau du développement technologique, comme en témoigne le nombre très limité de brevets déposés par rapport aux autres États membres, et pour exploiter pleinement le potentiel des jeunes entreprises et des entreprises en expansion.

- (21) En tant que question transversale, il convient d'investir dans la revitalisation des zones urbaines, des îles et des régions montagneuses défavorisées pour compenser la perte et la détérioration de la qualité du capital physique et humain du pays pendant la crise économique. Le redéveloppement durable des zones défavorisées et/ou désindustrialisées dans les agglomérations d'Athènes, du Pirée et de Thessalonique, ainsi que dans certains des principaux centres urbains périphériques, est une priorité spécifique à court et moyen terme. Parmi les priorités à plus long terme figurent le développement d'activités productives durables, la modernisation des systèmes de mobilité et de sécurité, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la protection de l'environnement et l'amélioration de la résilience face aux risques naturels et aux crises socioéconomiques. Les interventions devraient également cibler l'inclusion sociale, l'intégration des migrants, l'acquisition de compétences pour réduire le chômage, et les activités culturelles, afin d'accroître l'attractivité des zones défavorisées. Relever ces défis au moyen de stratégies de rénovation urbaine intégrées optimiserait les chances d'obtenir les meilleurs résultats économiques, sociaux et environnementaux.
- (22) La programmation des fonds de l'Union européenne pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur ce pays. Cela permettrait à la Grèce d'utiliser au mieux ces fonds dans les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives de gestion des fonds est un facteur important pour garantir l'efficacité des investissements.
- (23) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Grèce, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019 et le programme national de réforme pour 2019. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Grèce, mais aussi de leur 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.
- (24) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis ⁽¹¹⁾ que la Grèce devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (25) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 2 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 et contribuent également à la mise en œuvre des quatre premières recommandations pour la zone euro,

RECOMMANDE que la Grèce s'attache, en 2019 et 2020:

1. à parvenir à une reprise économique durable et à lutter contre les déséquilibres macroéconomiques excessifs en poursuivant et en achevant les réformes conformément aux engagements post-programme auxquelles elle a souscrit lors de la réunion de l'Eurogroupe du 22 juin 2018;

⁽¹¹⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

2. à axer la politique économique liée aux investissements sur des transports et une logistique durables, la protection de l'environnement, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les projets d'interconnexion, les technologies numériques, la R & D, l'éducation, les compétences, l'employabilité, la santé et la revitalisation des zones urbaines, en tenant compte des disparités régionales et de la nécessité de garantir l'inclusion sociale.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2019**

(2019/C 301/09)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Espagne était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Espagne devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous. En particulier, des mesures d'amélioration de la productivité aideront à répondre à la première recommandation pour la zone euro en ce qui concerne les améliorations de productivité visant au rééquilibrage de la zone euro; des mesures visant à utiliser les recettes exceptionnelles pour réduire la dette publique et à axer la politique économique relative aux investissements sur les domaines spécifiés aideront à répondre à la deuxième recommandation pour la zone euro pour ce qui est de reconstituer les marges de manœuvre budgétaires et de soutenir les investissements; et enfin des mesures visant à améliorer les compétences et l'employabilité aideront à répondre à la troisième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour l'Espagne a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par l'Espagne dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, 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 un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que l'Espagne connaît des déséquilibres macroéconomiques. Son stock important de dette intérieure et extérieure, aussi bien publique que privée, et le taux de chômage élevé, sur fond de faible croissance de la productivité, demeurent des points faibles dont l'incidence dépasse les frontières nationales. La réduction de la dette du secteur privé progresse, mais les besoins de désendettement restent importants. Malgré une croissance du produit intérieur brut (PIB) toujours robuste, la dette publique exprimée en pourcentage du PIB reste élevée. Le taux de chômage a poursuivi sa décrue rapide, mais demeure très élevé et la forte segmentation du marché du travail entre contrats à durée déterminée (CDD) et contrats à durée indéterminée (CDI) empêche une croissance plus rapide de la productivité de la main-d'œuvre. Après une forte dynamique de réformes entre 2012 et 2015, l'évolution du contexte politique l'an dernier s'est traduite par une nouvelle année de progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations par pays des années précédentes. La situation économique actuellement favorable constitue une occasion propice pour engager les réformes qui demeurent nécessaires afin de rendre l'économie du pays plus résiliente et de renforcer la croissance de sa productivité.
- (4) Le 30 avril 2019, l'Espagne a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Le programme de stabilité pour 2019 fait état des mesures prises pour mettre en œuvre les mécanismes préventifs et correctifs prévus par la loi de stabilité de l'Espagne. Toutefois, il ne présente pas de plans visant à rendre automatique la mise en œuvre de ces mécanismes et à revoir la norme de dépenses de cette loi, en vue de renforcer sa contribution à l'assainissement budgétaire, en particulier pendant les périodes de reprise économique. Dans le domaine des marchés publics, la mise en œuvre ambitieuse de la loi sur les marchés publics adoptée en 2017 sera déterminante pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques et contribuer à prévenir les irrégularités. En particulier, il importe que la nouvelle structure de gouvernance, notamment l'office indépendant de régulation et de contrôle, puisse accomplir efficacement les tâches qui lui sont confiées et que la stratégie nationale globale en matière de marchés publics soit rapidement adoptée, avec la participation active des pouvoirs adjudicateurs et des entités adjudicatrices aux niveaux national, régional et local. Enfin, un certain nombre de réexamens des dépenses sont prévus en 2019 et la mise en œuvre des recommandations qui en découlent devrait contribuer à accroître l'efficacité des dépenses publiques.
- (6) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 33.

⁽⁵⁾ 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).

- (7) À la suite de la correction durable et en temps voulu de son déficit excessif et de la décision (UE) 2019/1001 du Conseil ⁽⁶⁾ portant abrogation de la procédure concernant les déficits excessifs, l'Espagne relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Elle prévoit que le solde des administrations publiques passera de - 2,5 % du PIB en 2018 à - 2,0 % du PIB en 2019 et qu'elle parviendra à l'équilibre budgétaire en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁷⁾, il n'est pas prévu que l'objectif budgétaire à moyen terme d'une position budgétaire équilibrée en termes structurels soit atteint sur la période couverte par le programme de stabilité pour 2019. D'après ce programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer, passant de 97,1 % en 2018 à 95,8 % en 2019, avant d'atteindre 88,7 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Les risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs budgétaires fixés dans le programme de stabilité pour 2019 concernent principalement le volet des recettes, du fait de grandes incertitudes quant aux chances d'adoption d'un grand nombre de mesures relatives aux recettes ou quant à leurs résultats.
- (8) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à l'Espagne de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁸⁾ n'excède pas 0,6 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,65 % du PIB. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019.
- (9) En 2020, compte tenu du ratio de la dette publique au PIB de l'Espagne, qui dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB fixée par le traité, et de l'écart de production positif prévu, qui est de 2,0 % du PIB, les dépenses publiques primaires nettes nominales ne devraient pas augmenter en 2020, conformément à l'ajustement structurel de 1,0 % du PIB découlant de la matrice d'exigences d'ajustement arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Dans le même temps, certains signes indiquent que les capacités inutilisées de l'économie sont sous-estimées, l'inflation prévue en 2019 et 2020 restant inférieure à 2 % et la main-d'œuvre restant sous-utilisée (taux de chômage élevé et proportion très élevée de travail à temps partiel subi, de travailleurs temporaires et de travailleurs pauvres). En outre, l'outil de plausibilité indique également qu'un degré élevé d'incertitude entoure les estimations de l'écart de production fondées sur la méthode commune. Sur cette base, un ajustement structurel annuel de 0,65 % du PIB, correspondant à un taux de croissance maximal des dépenses publiques primaires nettes de 0,9 %, paraît approprié. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à l'ajustement budgétaire requis en 2020. En outre, l'Espagne ne devrait pas respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2019 et 2020. Dans l'ensemble, le Conseil estime que les mesures nécessaires devraient être prises, dès 2019, pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il importerait d'utiliser toutes les éventuelles recettes exceptionnelles pour réduire encore le ratio de la dette publique.
- (10) La croissance de l'emploi reste solide en Espagne. Le chômage continue de baisser mais il reste nettement supérieur à la moyenne de l'Union, en particulier parmi les jeunes et les personnes peu qualifiées. D'importantes disparités entre hommes et femmes subsistent en matière d'emploi et de durée de la carrière professionnelle. Cela représente un potentiel inexploité, compte tenu notamment du vieillissement rapide de la population.
- (11) Y compris dans des secteurs où l'activité a peu tendance à être saisonnière ou cyclique, le recours aux CDD, bien qu'il diminue progressivement, reste répandu en Espagne, le pays se classant à cet égard parmi les premiers d'Europe, ce qui pourrait limiter son potentiel de croissance et sa cohésion sociale. Ce phénomène touche en particulier les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les ressortissants de pays tiers; qui pâtissent souvent d'une moindre protection sociale et d'un risque de pauvreté plus élevé. Les CDD étant souvent très courts, les travailleurs et les employeurs sont peu enclins à investir dans la formation, ce qui nuit à la croissance de la productivité. Passer d'un CDD à un CDI reste difficile et les obstacles à la mobilité des travailleurs empêchent une répartition efficace de la main-d'œuvre à travers le pays et limitent les perspectives d'emploi des chômeurs.

⁽⁶⁾ Décision (UE) 2019/1001 du Conseil du 14 juin 2019 abrogeant la décision 2009/417/CE sur l'existence d'un déficit excessif en Espagne (JO L 163 du 20.6.2019, p. 59).

⁽⁷⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽⁸⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (12) L'Espagne a renforcé le soutien aux chômeurs de longue durée, qui représentaient encore 6,4 % de la population active en 2018. De récentes initiatives ont été lancées pour aider les jeunes à accéder à l'emploi grâce à des services de conseil et d'orientation professionnelle, mais les services publics de l'emploi traitent encore une faible part des offres d'emplois et des efforts supplémentaires sont nécessaires afin d'améliorer leur utilisation pour la recherche d'emploi et le placement. En particulier, dans certaines régions, il y a peu d'interaction avec les employeurs, et les outils de profilage qui servent à trouver la meilleure adéquation possible entre les caractéristiques des demandeurs d'emploi et les besoins des employeurs en sont encore à leurs débuts. Les partenariats entre les services publics de l'emploi et les services sociaux progressent, mais la coopération reste limitée dans certaines régions. Investir davantage dans la modernisation des services publics de l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre pourrait contribuer à améliorer la capacité d'adaptation et d'insertion professionnelle des travailleurs et à faciliter les transitions sur le marché du travail, ce qui améliorerait la productivité et la croissance inclusive à long terme de l'Espagne.
- (13) Les efforts visant à renforcer les moyens dont dispose l'inspection du travail pour lutter contre le recours abusif aux CDD ont permis d'obtenir des résultats et la proportion des CDI dans les créations nettes d'emplois est en augmentation. Les employeurs continuent néanmoins d'avoir largement recours aux CDD. Les données passées montrent que les nombreuses mesures d'incitation visant à soutenir la création d'emplois ont des effets limités pour ce qui est de promouvoir la qualité des emplois. L'Espagne a lancé une nouvelle évaluation en vue de simplifier le système, mais les résultats ne sont pas encore disponibles. Il convient d'accélérer le rythme des concours de recrutement qui visent à réduire la proportion d'emplois à durée déterminée dans le secteur public à tous les niveaux d'administration, afin d'atteindre l'objectif de 8 % d'ici à la fin des concours de recrutement de 2020. Si la mise en place de tables rondes tripartites va dans le sens d'une plus grande participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques, il y aurait moyen d'approfondir et d'accélérer encore les consultations.
- (14) Bien qu'en diminution, le pourcentage de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et les inégalités de revenus restent supérieurs à la moyenne de l'Union. Le taux de travailleurs pauvres est élevé parmi les travailleurs en CDD ou peu qualifiés, ou nés en dehors de l'Union européenne. Le taux de pauvreté des enfants, bien qu'en baisse, reste très élevé. La capacité des transferts sociaux autres que les pensions de retraite à réduire la pauvreté reste l'une des plus faibles de l'Union, en particulier en ce qui concerne les enfants. En Espagne, les dépenses sociales consacrées aux ménages avec enfants sont, en pourcentage du PIB, parmi les plus faibles de l'Union et sont mal ciblées, en dépit d'une légère augmentation récente des allocations familiales sous condition de ressources. Malgré une évolution positive, la couverture des personnes présentant un degré de dépendance modéré ou élevé reste lacunaire. L'assistance chômage du pays demeure fragmentée, de multiples programmes ciblant différents groupes de demandeurs d'emploi. De récentes mesures destinées à améliorer la couverture et la protection offerte par les aides aux revenus pour les chômeurs âgés de longue durée (âgés de 52 ans ou plus) risquent dans le même temps d'affaiblir l'incitation à travailler au sein de ce groupe particulier. Par ailleurs, il existe de fortes disparités entre les régions en ce qui concerne les conditions d'accès, la couverture et l'adéquation des dispositifs régionaux de revenu minimum, dont le manque de portabilité entre régions constitue un frein à la mobilité de la main-d'œuvre. En conséquence, un grand nombre de personnes qui auraient besoin d'une assistance n'en bénéficient pas. Le lancement du système de «carte sociale universelle» rendra le système de prestations sociales plus transparent et permettra ainsi qu'elles soient mieux ciblées. La reprise économique continue de réduire la pauvreté mais face à la situation, il est nécessaire, pour parvenir à une croissance inclusive, d'investir dans des politiques d'inclusion sociale et dans des infrastructures sociales (par exemple, des logements sociaux). En outre, l'Espagne est confrontée à des défis spécifiques en matière de cohésion territoriale, tels qu'un phénomène très marqué de dépeuplement et de vieillissement démographique dans certaines zones rurales. Des actions en faveur de l'entrepreneuriat, de la numérisation et de l'économie sociale peuvent contribuer à relever ces défis, dans le cadre de stratégies de développement territorial intégrées.
- (15) Pendant la crise, le système de retraite espagnol a joué un rôle important de préservation du niveau de vie des personnes âgées, qui sont moins confrontées au risque de pauvreté. Les projections dans les rapports 2018 sur le vieillissement de la population et sur l'adéquation des retraites indiquent que les réformes de 2011 et de 2013 ont aidé à assurer la viabilité et l'adéquation relative des retraites à long terme. Toutefois, la poursuite de la réindexation des revalorisations de pensions de retraite sur l'inflation (comme décidé en 2018 et 2019) et le report de l'entrée en vigueur du facteur de viabilité nécessiteraient des mesures compensatoires pour garantir la viabilité du système de retraite à moyen et à long terme. En outre, des mesures seraient nécessaires pour relever le principal défi de l'adéquation des revenus des futurs retraités et résoudre les problèmes liés à la durée de la carrière et à ses interruptions, dans un contexte de chômage élevé et de recours fréquent aux CDD et au temps partiel.

- (16) L'innovation et la croissance de la productivité en Espagne sont freinées par le niveau modeste des investissements dans la recherche et le développement et par l'inadéquation des compétences. Dans le secteur espagnol des entreprises, les dépenses de recherche et développement sont deux fois moins élevées que la moyenne de l'Union, l'écart étant particulièrement sensible pour les grandes entreprises et les disparités régionales étant importantes. Cette divergence est accentuée par le taux d'exécution du budget public pour la recherche et le développement, qui est faible et en diminution, en particulier en ce qui concerne les prêts. Les pénuries et les inadéquations de compétences constituent également un obstacle important au développement et à l'utilisation de technologies avancées, en particulier par les petites et moyennes entreprises. Dans de nombreuses régions espagnoles, l'emploi dans les secteurs de haute technologie et les services à forte intensité de connaissances est nettement inférieur à la moyenne de l'Union. Des stratégies régionales d'innovation pour une spécialisation intelligente sont en train d'être mises au point et la gouvernance de la politique nationale de recherche et d'innovation est en cours de rationalisation, mais on constate encore peu de coordination nationale et régionale pour l'élaboration des politiques, leur mise en œuvre et leur évaluation. Pour améliorer les performances de l'Espagne en matière d'innovation, des investissements importants sont nécessaires afin de favoriser l'entrepreneuriat, de soutenir la création de start-up et leur croissance, de promouvoir la compétitivité de toutes les entreprises et de les aider à se réorienter, y compris grâce au numérique, vers des activités à plus forte valeur ajoutée, dans le but d'accroître leur présence sur les marchés internationaux. Il est également nécessaire de mettre davantage l'accent sur les partenariats public-privé, la coopération entre le monde universitaire et le monde des entreprises et le transfert de technologies, en particulier en faveur des petites et moyennes entreprises, et sur une gouvernance renforcée de la politique de recherche et d'innovation à tous les niveaux d'administration, et de faire correspondre plus étroitement les infrastructures et projets de recherche et développement avec les stratégies régionales et nationales en matière d'innovation.
- (17) Bien qu'il s'améliore, le taux de décrochage scolaire reste très élevé en Espagne, avec d'importantes disparités régionales. Les résultats du système éducatif, qui varient considérablement d'une région à l'autre, pourraient être améliorés. Ces deux facteurs ont une incidence négative sur le potentiel à long terme de croissance de la productivité. Les efforts de réforme du système éducatif sont au point mort. Les entreprises font état de difficultés à trouver des salariés ayant les compétences nécessaires, en particulier des spécialistes des technologies de l'information et de la communication, pour leur permettre de s'engager sur la voie l'innovation. L'Espagne a approuvé des mesures visant à moderniser le système d'enseignement et de formation professionnels, qui pourrait jouer un rôle clé pour combler le déficit de compétences et de qualifications nécessaires pour assimiler l'innovation, mais le nombre d'inscriptions dans ces filières reste modéré. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur en Espagne est supérieur à la moyenne de l'Union, mais ces diplômés peinent à trouver un emploi adéquat. Développer le capital humain à tous les niveaux d'enseignement et de formation, y compris l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, et renforcer la coopération entre le monde de l'enseignement et celui de l'entreprise en vue d'atténuer les actuelles inadéquations de compétences pourrait permettre d'améliorer l'accès des jeunes diplômés au marché du travail. Cela permettrait également de fournir aux entreprises une main-d'œuvre dotée des compétences et des qualifications dont elles ont besoin pour améliorer leur capacité d'innovation et tirer pleinement parti du potentiel de croissance qu'offre le numérique. La reconversion des travailleurs dans les compétences numériques permettrait également aux entreprises espagnoles de rester compétitives dans une économie de plus en plus numérisée. Toutes ces actions contribueraient à réduire les disparités régionales.
- (18) La réglementation restrictive et fragmentée de l'Espagne empêche ses entreprises de tirer parti d'économies d'échelle et limite la productivité. La loi sur l'unité du marché demeure un outil important pour résoudre ces problèmes. Mettre en œuvre cette loi de façon plus systématique et lever les restrictions qui ont été mises en évidence dans le secteur des services, en particulier en ce qui concerne certaines professions comme les ingénieurs civils, les architectes et les services juridiques, améliorerait les perspectives de croissance et renforcerait la concurrence. Comme dans d'autres domaines où les régions sont des acteurs clés de la bonne exécution des réformes, renforcer de façon durable la coordination entre les autorités nationales et les autorités régionales pourrait permettre d'améliorer l'efficacité des politiques dans ce domaine.
- (19) Des liaisons ferroviaires incomplètes pour le transport de marchandises par train et une intégration limitée aux marchés de l'électricité et du gaz de l'Union empêchent l'Espagne de profiter pleinement du marché unique de l'Union. C'est pourquoi l'Espagne doit également investir davantage dans les interconnexions électriques avec le reste de l'Union pour atteindre l'objectif d'au moins 10 % de sa capacité installée de production d'électricité d'ici à 2020. Des investissements sont également nécessaires afin de permettre une plus grande utilisation du rail pour le transport de marchandises, notamment des liaisons ferroviaires transfrontalières avec la France et le Portugal, ainsi que des liaisons avec des ports et des plateformes logistiques.

- (20) D'importants déficits d'investissements subsistent également dans le domaine de la gestion des ressources naturelles pour mettre en place un modèle de développement plus durable. Réduire la consommation d'énergie des bâtiments et développer des réseaux intelligents et des solutions de stockage de l'électricité renouvelable contribuerait à une meilleure gestion de la demande. Des efforts supplémentaires devraient être déployés pour promouvoir le transport durable et l'économie circulaire. Certaines régions d'Espagne sont parmi les plus exposées d'Europe au changement climatique, les ressources hydriques existantes étant sous pression et nécessitant des investissements supplémentaires dans les infrastructures pour améliorer la gestion de l'eau, notamment le traitement des eaux usées, la réparation des fuites dans les réseaux et l'approvisionnement en eau. En dépit des progrès constants réalisés ces dernières années, l'Espagne n'a pas encore rempli certaines exigences du droit de l'Union relatif à l'eau. Progresser dans la réalisation de tous ces objectifs aurait pour l'Espagne des bénéfices environnementaux, économiques et sociaux.
- (21) Pour tous les déficits d'investissement mis en évidence, il convient de tenir compte des disparités entre les besoins d'investissement spécifiques des différentes régions. Les disparités territoriales de PIB par habitant sont modérées, mais elles demeurent plus importantes qu'avant la crise, principalement en raison de l'asymétrie, entre les régions, de l'incidence des destructions d'emplois. Les disparités régionales les plus importantes sont actuellement mises en évidence par les indicateurs relatifs à la main-d'œuvre et aux résultats sociaux, pour lesquels la plupart des régions espagnoles affichent une performance en deçà de la moyenne de l'Union. D'autres indicateurs socioéconomiques révèlent de grandes disparités territoriales, tels que ceux relatifs à l'innovation, à l'entrepreneuriat et à la compétitivité. La politique économique liée aux investissements devrait tenir dûment compte des disparités régionales en matière de besoins d'investissement.
- (22) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. Cela permettrait à l'Espagne d'utiliser au mieux ces fonds en ce qui concerne les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales et de la situation particulière de la région ultrapériphérique des Canaries. Le renforcement des capacités administratives du pays qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.
- (23) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Espagne, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à l'Espagne les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Espagne, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (24) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁹⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous;
- (25) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation 2019 pour la zone euro, en particulier les première, deuxième et troisième recommandation pour la zone euro. Les politiques budgétaires visées dans la recommandation figurant au point 1 contribuent entre autres à remédier aux déséquilibres liés au niveau élevé de la dette publique,

RECOMMANDE que l'Espagne s'attache, en 2019 et 2020:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 0,9 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,65 % du PIB; à prendre des mesures visant à renforcer le cadre budgétaire et le cadre des marchés publics à tous les niveaux d'administration; à préserver la viabilité du système de retraite; à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique;

⁽⁹⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

2. à veiller à ce que les services sociaux et de l'emploi soient en mesure de fournir une aide efficace; à favoriser la transition vers des contrats à durée indéterminée, notamment en simplifiant le système d'incitations à l'embauche; à améliorer l'aide aux familles, à réduire la fragmentation des régimes nationaux d'assistance chômage et à combler les lacunes dans la couverture assurée par les dispositifs régionaux de revenu minimum; à réduire le décrochage scolaire et à améliorer les résultats du système éducatif, en tenant compte des disparités régionales; à renforcer la coopération entre le monde de l'enseignement et celui de l'entreprise en vue d'améliorer la pertinence, sur le marché du travail, des compétences et des qualifications, en particulier en ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication;
3. à axer la politique économique liée aux investissements sur l'innovation, l'utilisation rationnelle des ressources et de l'énergie, la modernisation de l'infrastructure de fret ferroviaire et le développement des interconnexions électriques avec le reste de l'Union, en tenant compte des disparités régionales; à renforcer l'efficacité des politiques de soutien à la recherche et à l'innovation;
4. à poursuivre la mise en œuvre de la loi sur l'unité du marché en garantissant qu'à tous les niveaux d'administration, les règles en matière d'accès à une profession ou d'exercice d'une activité économique, en particulier pour les services, sont compatibles avec les principes de cette loi et en améliorant la coopération entre les administrations.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la France pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2019**

(2019/C 301/10)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la France était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation de 2019 concernant la zone euro»), dans laquelle figurent cinq recommandations concernant la zone euro (ci-après dénommées «recommandations concernant la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la France devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation de 2019 concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après. En particulier, les mesures visant à utiliser les recettes exceptionnelles pour réduire la dette publique, à rationaliser les dépenses publiques et à axer la politique économique liée à l'investissement sur les domaines spécifiés aideront à répondre à la deuxième recommandation relative à la zone euro en ce qui concerne la reconstitution des marges budgétaires, l'amélioration des finances publiques et le soutien à l'investissement. Les mesures visant à simplifier le système d'imposition et à réduire les restrictions réglementaires aideront à répondre à la première recommandation relative à la zone euro concernant l'environnement des entreprises. Enfin, les mesures destinées à améliorer l'employabilité aideront à répondre à la troisième recommandation relative à la zone euro concernant le fonctionnement du marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour la France a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la France dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la France avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la France connaît des déséquilibres macroéconomiques. Les déséquilibres recensés sont liés en particulier à un endettement public élevé et à un dynamisme insuffisant de la compétitivité dans un contexte de faible croissance de la productivité.
- (4) Le 26 avril 2019, la France a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (ci-après dénommés «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 ⁽⁵⁾, 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 supplémentaires 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) La France relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit que le déficit nominal augmentera et passera de 2,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à 3,1 % du PIB en 2019, puis qu'il diminuera progressivement pour atteindre 1,2 % du PIB en 2022. Pour 2019, l'augmentation prévue du déficit nominal, qui est confirmée par les prévisions du printemps 2019 de la Commission, s'explique principalement par l'effet ponctuel d'accroissement du déficit exercé par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en un allègement pérenne de cotisations sociales patronales. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme – un déficit structurel de 0,4 % du PIB – ne devrait pas être atteint au cours de la période couverte par le programme de stabilité pour 2019. Selon ce programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter, pour passer de 98,4 % du PIB en 2018 à 98,9 % du PIB en 2019, et diminuer par la suite pour atteindre 96,8 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Cependant, les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs prévus en matière de déficit à partir de 2020 n'ont pas été précisées.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 39.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

- (7) Le 5 juin 2019, la Commission a élaboré un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité, car le programme de stabilité pour 2019 prévoyait un déficit nominal supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité en 2019 et, sur la base des données notifiées, les dispositions transitoires en matière de dette n'étaient, à première vue, pas respectées en 2018. Ce rapport concluait que, à l'issue de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, les critères du déficit et de la dette tels qu'ils sont définis dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997 devaient être considérés comme actuellement respectés.
- (8) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la France de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ ne dépasse pas 1,4 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019.
- (9) En 2020, compte tenu du ratio d'endettement public de la France supérieur à 60 % du PIB et de l'écart de production prévu de 0,7 %, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 1,2 %, ce qui correspondrait à l'ajustement structurel de 0,6 % du PIB découlant de la matrice d'ajustement d'exigences arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, fondées sur l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à cette exigence en 2020. Selon les prévisions, la France ne devrait pas, à première vue, respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2019 et 2020. De manière générale, le Conseil estime que les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance devraient être prises dès 2019. Il importerait d'utiliser toutes les éventuelles recettes exceptionnelles pour réduire encore le ratio de la dette publique.
- (10) Les efforts d'assainissement des finances publiques n'ont que modérément réduit le ratio des dépenses publiques, qui, à 56 % en 2018, demeure le plus élevé de l'Union. La baisse régulière de la dette publique dépendra de la capacité du gouvernement à maîtriser les dépenses publiques. Depuis 2017, le gouvernement a mis en place une nouvelle stratégie d'assainissement budgétaire couvrant toute la durée du quinquennat. Son succès dépendra de la réalisation des objectifs de dépense fixés pour les administrations centrale et locales et pour le système de santé.
- (11) Les dépenses de santé n'ont cessé d'augmenter au fil des ans. Les dépenses totales ont été estimées à 11,5 % du PIB en 2017, soit le niveau le plus élevé parmi les États membres ayant adhéré à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Une nouvelle réforme du système de santé a été annoncée à l'automne 2018, et un projet de loi présenté le 13 février 2019. Cette réforme ne pourra réussir que si un cadre juridique et organisationnel clair, créant les bonnes incitations et promouvant la collaboration entre les acteurs publics et privés, est mis en place. La réforme annoncée du système de santé ne prévoit pas de révision de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Cette norme de dépenses concerne un tiers des dépenses de sécurité sociale. Bien qu'il soit respecté depuis 2010, l'ONDAM a déjà été relevé à trois reprises depuis 2017. Pour la période 2018-2020, l'objectif de croissance des dépenses initialement fixé à 2,1 % a été porté à 2,3 % dans la loi de finances 2018, puis à 2,5 % dans la loi de financement de la sécurité sociale 2019. Ce relèvement permettra de tenir compte dans une certaine mesure des dépenses supplémentaires liées à la mise en œuvre du plan «Ma santé 2022».
- (12) Au niveau local, la dépense publique a dépassé en 2017 l'objectif de croissance prévu. Depuis 2014, les dépenses publiques des collectivités locales en France sont guidées par une norme de dépenses fixant des objectifs de croissance annuels non contraignants tant pour les dépenses publiques de fonctionnement que pour les besoins de financement au niveau local («Objectif d'évolution de la dépense locale»). En 2018, cette norme de dépenses a été accompagnée par des accords contractuels juridiquement contraignants passés entre l'État et 71 % des 322 plus grandes collectivités locales, valables pour la période 2018-2020. Toutefois, compte tenu de la réduction limitée du nombre de communes, cette norme risque de ne pas être respectée. La réforme territoriale de 2014-2016 a divisé par deux le nombre de régions, mais le nombre de communes n'a que légèrement diminué et dépasse encore 34 000, chiffre de loin le plus élevé de l'Union.

(7) Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (13) La mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'assainissement budgétaire déployée par le gouvernement pour toute la durée du quinquennat nécessite également l'exécution du programme «Action publique 2022», qui n'a pas encore été pleinement défini. Ce programme vise à obtenir des gains substantiels d'efficacité de la dépense publique tout en améliorant le fonctionnement de l'administration publique nationale. Le gouvernement a accordé une priorité claire aux questions de méthode et de procédé, mais ne s'est pas concentré sur le chiffrage ex ante et général des économies potentielles. Cette démarche peut s'expliquer par la complexité du processus de réforme et par la nécessité de faciliter le débat public sur des questions sensibles, mais elle rend aussi difficile toute évaluation quantitative de la stratégie globale et de sa contribution à l'assainissement budgétaire. En particulier, il n'apparaît pas clairement comment, et dans quels délais, ce programme de réforme contribuera par des mesures concrètes – y compris les plans de transformation des ministères qui incluent toute une série de mesures diverses – à l'objectif très spécifique de réduction du ratio des dépenses au PIB d'ici à 2022. Dans l'ensemble, les informations disponibles révèlent une adhésion partielle aux orientations adoptées en 2016 par l'Eurogroupe pour les revues de dépenses.
- (14) Les risques entourant la soutenabilité de la dette publique restent élevés à moyen terme. Le niveau élevé de la dette publique et du déficit structurel des administrations publiques crée des risques pour la soutenabilité, en particulier à moyen terme. Il est essentiel, pour dissiper ces risques, que la France réalise un effort budgétaire améliorant de façon décisive son solde primaire structurel. Réduire le ratio de la dette publique améliorerait en outre les perspectives de croissance de l'économie française et sa résilience.
- (15) La réforme prévue du système de retraite pourrait aider à alléger la dette publique à moyen terme et réduire ainsi les risques pesant sur sa soutenabilité. L'équilibre budgétaire du système de retraite dépend fortement des hypothèses macroéconomiques. Selon le tout dernier rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites, les dépenses de retraite représentaient 13,8 % du PIB en 2018; elles devraient en représenter 13,8 % en 2022, avant d'évoluer dans une fourchette comprise entre 11,8 % et 13,8 % à l'horizon 2070, suivant le taux de croissance retenu pour l'évolution dans le temps du PIB et de l'emploi. Plus de quarante régimes de retraite coexistent en France. Ils concernent des catégories de travailleurs différentes et fonctionnent selon des règles qui leur sont propres. Un projet de loi, attendu avant la fin de l'année, devrait uniformiser progressivement les règles de ces régimes, en vue de simplifier le fonctionnement du système de retraite, notamment pour améliorer sa transparence, son équité et son efficacité.
- (16) Le taux d'emploi a poursuivi sa hausse et a atteint 71,3 % en 2018. Le taux de chômage a continué de baisser, pour atteindre 9,1 % en 2018, mais il reste nettement supérieur à la moyenne de l'Union (6,8 %) et à celle de la zone euro (8,2 %). De plus, le marché du travail français reste fortement segmenté. Près de 85 % des nouvelles embauches se font sous la forme de contrats à durée déterminée (CDD), alors que le taux de conversion des CDD en contrats à durée indéterminée (CDI) est l'un des plus faibles de l'Union. Par ailleurs, la proportion de salariés qui travaillent à temps partiel sans l'avoir choisi est très élevée, puisqu'elle a atteint 42,3 % de l'ensemble du travail à temps partiel en 2018. La réforme prévue du système d'assurance-chômage (Unédic) vise à lutter contre la segmentation du marché du travail en réduisant les incitations à l'embauche en contrats de très courte durée et aux réembauches, et à réduire la dette du système. Des négociations entre les partenaires sociaux concernant le système d'assurance-chômage ont débuté à l'automne 2018. L'objectif était: i) de désendetter le système, ii) de revoir les incitations au retour à l'emploi pour les chômeurs et iii) de trouver un mécanisme incitatif pour réduire la propension à embaucher en contrats de très courte durée. Toutefois, les partenaires sociaux n'ont pas trouvé d'accord sur un nouvel ensemble de règles. La réforme est maintenant entre les mains du gouvernement, qui s'est engagé à annoncer les mesures qui seront retenues d'ici à l'été 2019.
- (17) Les conditions du marché du travail pour les groupes vulnérables restent relativement plus difficiles que pour d'autres groupes. Le taux d'emploi des personnes nées en dehors de l'Union, qui était de 57,5 % en 2018 (contre 73,1 % pour celles nées en France), est l'un des plus faibles de l'Union. Les données montrent que les personnes issues de l'immigration tendent à être désavantagées dans le cadre des procédures de recrutement. Leur concentration géographique dans les quartiers pauvres est également un sujet de préoccupation. Les habitants des zones les plus défavorisées (telles que les «quartiers prioritaires de la politique de la ville»), notamment les personnes issues de l'immigration, restent confrontés à des difficultés sur le marché du travail, avec un taux de chômage de 24,7 % en 2017. En dépit des mesures prises par les pouvoirs publics, l'incidence de l'origine socioéconomique et immigrée sur les performances scolaires reste élevée et entrave l'intégration sur le marché du travail.

- (18) Les personnes peu qualifiées et les jeunes demeurent également désavantagés sur le marché du travail. Le taux de chômage des travailleurs peu qualifiés a baissé en 2017 pour la première fois depuis 2008 mais, à 16,2 % en 2018, il reste nettement supérieur aux niveaux d'avant la crise. Le chômage des jeunes (15-24 ans) a diminué de 1,6 point de pourcentage en 2018, pour s'établir à 20,7 %, mais il dépasse encore largement la moyenne de l'Union (15,2 %). Le taux de chômage des jeunes peu qualifiés reste très élevé (35,6 % en 2018). Une aide active efficace à la recherche d'emploi, notamment un soutien intensif en matière d'orientation professionnelle et de recrutement, l'accès à des actions de développement des compétences, des mesures innovantes pour toucher les jeunes les plus vulnérables ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ni de formation, ainsi qu'une action plus ferme contre les pratiques discriminatoires sont autant de mesures indispensables pour favoriser l'égalité des chances sur le marché du travail. Les régions ultrapériphériques font face à des défis supplémentaires et méritent une attention particulière.
- (19) La situation du marché du travail s'améliore, mais plusieurs indicateurs révèlent une inadéquation entre l'offre et la demande de compétences. Alors que le chômage et le sous-emploi restent élevés, les pénuries de main-d'œuvre qualifiée augmentent, en particulier dans certains secteurs. Les pénuries d'aptitudes et de compétences sont les principaux facteurs expliquant le nombre de postes non pourvus. Selon les données de Pôle emploi, en 2017, l'absence de candidats a entraîné l'abandon de 150 000 offres d'emploi sur les 3,2 millions d'offres enregistrées. Les données disponibles indiquent que, pendant la crise puis la reprise qui a suivi celle-ci, l'augmentation de l'inadéquation des compétences a freiné le recul du chômage et poussé à la hausse le chômage de longue durée. Les débouchés sur le marché du travail offerts par l'enseignement et la formation professionnels initiaux s'améliorent. En 2018, le gouvernement a mis en place un ensemble complet de mesures destinées à améliorer l'accès à la formation initiale et continue et à réviser la gouvernance et le financement du système d'enseignement et de formation professionnels. Pour compléter ces réformes, le plan d'investissement dans les compétences vise, sur la période 2018-2022, à former et à orienter 1 million de jeunes sans emploi, ne suivant pas d'études ni de formation, et 1 million de demandeurs d'emploi peu qualifiés.
- (20) De manière générale, le système français de protection sociale est efficace pour réduire les inégalités et la pauvreté. La proportion de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale a encore diminué pour s'établir, en 2017, au niveau historiquement bas de 17,1 %, contre 22,4 % en moyenne dans l'Union. Toutefois, les inégalités de revenus restent nettement supérieures au niveau d'avant la crise. En outre, la mobilité ascendante entre les quantiles de revenus a diminué, notamment en ce qui concerne le quintile le plus bas. Certains groupes, parmi lesquels les familles monoparentales et les personnes nées en dehors de l'Union, sont exposés à un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale. Les services de conseil aux bénéficiaires de minima sociaux ne sont pas toujours suffisants, de fortes disparités existant d'un territoire à l'autre. Des investissements plus nombreux et mieux coordonnés dans l'inclusion sociale, comme le prévoit la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté présentée en septembre 2018, pourraient aider à relever ces défis. Si les résultats du système de santé sont globalement bons, un renforcement des investissements pourrait aider à réduire les disparités régionales en matière d'accès aux services, en particulier dans les régions ultrapériphériques.
- (21) Selon le tableau de bord européen de l'innovation, la France, malgré de récentes initiatives, n'est pas parvenue à réduire son écart avec les États membres de l'Union champions de l'innovation. Les investissements de recherche et développement sont restés stables et les nouvelles entreprises ont du mal à se développer. De manière générale, la France est en retard sur son objectif d'intensité de recherche et développement totale fixé à 3 % pour 2020, tandis que le niveau des investissements en recherche et développement du secteur des entreprises reste largement en deçà de l'objectif de 2 %. Les dépenses publiques de recherche et développement sont supérieures à la moyenne de l'Union et englobent un large éventail de régimes d'aide directe et indirecte en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises, notamment le crédit d'impôt recherche, qui est l'un des plus généreux parmi les pays de l'OCDE. Toutefois, les performances globales de l'écosystème de la recherche, du développement et de l'innovation ne sont pas encore à la hauteur de ce soutien public considérable. Alors que les outils déjà en place, dont le crédit d'impôt recherche, ont été récemment évalués, une évaluation complète du dosage global des politiques serait utile pour la mise en œuvre de la future politique. Le Conseil de l'innovation, créé en juillet 2018, est chargé de superviser les mesures de simplification, parmi lesquelles l'amélioration de la coordination entre les aides régionales, nationales et européennes à l'innovation. Un renforcement des liens entre le monde scientifique et le monde des entreprises, notamment dans le cadre de programmes de transfert de connaissances, pourrait également contribuer à la diffusion de l'innovation en France, où la recherche et le développement publics financés par les entreprises continuent d'afficher un niveau inférieur à la moyenne de l'Union. Le soutien aux pôles de compétitivité a été renouvelé pour une quatrième phase (2019-2022) et la priorité sera donnée aux regroupements qui sont bien connectés à d'autres structures au niveau local, qui sont axés sur les priorités industrielles nationales et qui ont participé à des projets de l'Union. Le Fonds pour l'innovation et l'industrie, financé par des privatisations, aidera également à investir dans l'intelligence artificielle. Le développement rapide de technologies

connexes, telles que l'internet des objets, les réseaux 5G, le calcul à haute performance et, plus généralement, l'économie des données, sera l'une des clés du succès de ces initiatives. D'importantes disparités entre les régions peuvent également être observées en ce qui concerne les investissements régionaux de recherche et développement et les performances en matière d'innovation. Plusieurs régions rurales ou en transition industrielle sont en dessous de la moyenne de l'Union. Les régions ultrapériphériques occupent le bas du classement.

- (22) À l'heure actuelle, la France affiche de bons résultats en matière de politique énergétique et d'atténuation des incidences du changement climatique et maintient le cap vers son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. Il lui faudra toutefois intensifier considérablement ses efforts d'investissement pour atteindre ses objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique à l'horizon 2020, ainsi que ses objectifs plus ambitieux en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, notamment en ce qui concerne le déploiement des énergies renouvelables et la rénovation énergétique du parc immobilier. Étant donné que plus de la moitié du financement actuel de ces investissements dépend du secteur public, il conviendrait que les conditions économiques et réglementaires soient plus favorables au financement de projets par le secteur privé, pour pouvoir exploiter les possibilités importantes d'investissement de ce dernier. L'accélération de la pénétration des énergies renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement représente un potentiel inexploité particulièrement important. Les besoins d'investissements dans l'efficacité énergétique des bâtiments sont également importants. C'est notamment le cas dans le secteur de la rénovation des logements, qui représente une part importante du déficit total d'investissements pour le climat, dans la mesure où la plus grande partie du parc immobilier est ancien et compte 7 à 8 millions de «passoires thermiques» (soit environ 20 % du nombre total de logements). En ce qui concerne les entreprises, la part du parc immobilier qui satisfait à des normes élevées en matière d'efficacité énergétique est, en 2017, plus faible en France (25 %) que dans l'ensemble de l'Union (39 %). D'importantes disparités régionales prévalent dans le secteur de l'énergie. L'intensité énergétique diminue dans presque toutes les régions, mais à des rythmes différents, et le taux de pénétration des énergies renouvelables varie considérablement d'une région à l'autre. Des investissements supplémentaires dans les interconnexions, en particulier avec la péninsule ibérique, pourraient contribuer à une plus grande intégration du marché intérieur de l'énergie de l'Union, tout en renforçant la concurrence et en facilitant le déploiement des énergies renouvelables.
- (23) La feuille de route pour l'économie circulaire, présentée en 2018, est un cadre politique ambitieux pour une utilisation efficace des ressources, dont la mise en œuvre dépendra de la réalisation des investissements correspondants. Bien que la contribution des matériaux recyclés à la demande globale de matériaux (taux d'utilisation circulaire des matériaux) soit nettement supérieure à la moyenne de l'Union (19,5 % contre 11,7 % en 2016), les taux de recyclage des déchets municipaux restent légèrement inférieurs à la moyenne de l'Union (41,8 % contre 46,4 % en 2016). À cet égard, l'adoption d'une loi sur l'économie circulaire constituera un pas en avant, y compris pour une utilisation plus large des matières premières secondaires, notamment les matières plastiques. Il convient de promouvoir davantage les nouveaux modèles d'entreprise et processus de production économes en ressources, notamment la symbiose industrielle, en particulier parmi les petites et moyennes entreprises. La mise au point d'instruments financiers innovants et le financement de l'éco-innovation pourraient faciliter cette démarche.
- (24) Les investissements destinés à améliorer la connectivité, en particulier dans les zones les plus défavorisées, pourraient contribuer à lutter contre les inégalités en France. La France obtient un résultat inférieur à la moyenne de l'Union pour ce qui concerne l'accès au réseau à haut débit rapide, et le taux de pénétration du haut débit rapide y est faible (20 % des ménages contre 41 % en moyenne dans l'Union en 2018). L'utilisation des services mobiles à haut débit reste également inférieure à la moyenne de l'Union. La couverture en haut débit varie fortement entre les régions et reste parcellaire dans quelques zones rurales et régions ultrapériphériques. Le Plan France Très Haut Débit et les mesures connexes devraient contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs de connectivité du pays. Il sera indispensable de suivre attentivement la mise en œuvre de ces mesures, surtout dans les zones peu couvertes, étant donné l'approche essentiellement décentralisée qui a été retenue et les goulets d'étranglement qui pourraient se former si le nombre des travailleurs qualifiés disponibles pour déployer le réseau était insuffisant.

- (25) Le système français d'imposition, en dépit des efforts actuellement déployés pour le simplifier et pour qu'il offre une plus grande sécurité juridique aux contribuables (loi pour un État au service d'une société de confiance, ou «loi ESSOC»), reste complexe, ce qui pèse sur l'environnement des entreprises. Le code général des impôts englobe une multiplicité de régimes d'imposition et de dépenses fiscales (crédit d'impôt, exonérations, réductions d'impôt). Cette complexité sert souvent des objectifs stratégiques bien particuliers, comme l'allègement de la pression fiscale pesant sur les ménages les plus vulnérables et l'encouragement ou la correction de comportements spécifiques. Néanmoins, elle comporte un risque d'illisibilité, qui accroît les coûts de mise en conformité et l'insécurité juridique, au détriment de l'attractivité de la France, en créant des possibilités d'évasion fiscale.
- (26) La rationalisation des dépenses fiscales et la réduction du nombre des petites taxes pourraient contribuer à simplifier encore le système d'imposition. Pour 2019, le total des dépenses fiscales est estimé à 4 % du PIB. Contrairement au cadre pluriannuel précédent, le cadre budgétaire actuel (2018-2022) ne prévoit pas de montant maximal pour les dépenses fiscales mais fixe un objectif non contraignant de 28 % pour le rapport entre le montant des dépenses fiscales, d'une part, et la somme des recettes fiscales nettes et des dépenses fiscales, d'autre part. Alors que la loi de finances pour 2018 prévoyait un ratio de dépenses fiscales inférieur à l'objectif (28 %) fixé dans le cadre budgétaire pluriannuel 2018-2022, ce ratio devrait augmenter dans l'avenir (25,5 % à la fin de 2018 et 26 % en 2019).
- (27) Le budget pour 2019 prévoit une diminution du montant global des dépenses fiscales sous la barre des 100 milliards d'euros, ce qui mettra fin à une période de cinq années d'augmentation constante en volume. De 2018 à 2019, toutefois, le nombre des dépenses fiscales est passé de 457 à 474. En 2018, la Cour des comptes a recommandé une rationalisation des dépenses fiscales existantes et pointé le manque de contrôle et d'évaluation de ces dépenses. Il convient de poursuivre les efforts visant à supprimer les taxes inefficaces ou à faible rendement. La loi de finances 2019 prévoit la suppression de vingt-six taxes à faible rendement: vingt ont été supprimées en 2019, pour un montant total de 132 millions d'euros, et six le seront en 2020, pour un montant total de 208 millions d'euros. La suppression des petites taxes devrait se poursuivre au même rythme en 2020.
- (28) Les impôts sur la production continuent également de peser sur les entreprises. Ils ont représenté 3,1 % du PIB en 2016, soit plus qu'en Italie (1,4 %), en Espagne (1,0 %) et en Allemagne (0,4 %). Ces impôts ont des assiettes d'imposition différentes (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, salaires, terrains et bâtiments) et peuvent accroître le coût global de production. Cela pourrait nuire à la compétitivité, en particulier dans le secteur manufacturier. La loi de finances 2019 ne supprime qu'un impôt sur la production («forfait social»), prélevé au niveau national, pour un coût de 660 millions d'euros par an (en 2020, une fois l'impôt supprimé totalement).
- (29) Malgré les progrès réalisés et l'adoption de réformes ambitieuses, il subsiste des barrières à l'entrée dans les services aux entreprises et dans les professions réglementées, et la concurrence y demeure faible. Selon le nouvel indice de restrictivité des échanges de services intra-EEE de l'OCDE, le niveau de restrictivité réglementaire en France est supérieur à la moyenne de l'Espace économique européen (EEE) dans des secteurs tels que la comptabilité, les services juridiques et les services de distribution. Les principaux obstacles prennent la forme d'exigences d'autorisation restrictives, de limitations à l'exercice de certaines activités et d'exigences en matière de détention de capital et de droits de vote. Dans le secteur du commerce de détail, la France a procédé à un certain nombre de réformes en vue de réduire la charge réglementaire. Toutefois, un certain nombre de restrictions d'exploitation nuisent encore à l'efficacité du commerce de détail en magasin, qui se trouve ainsi désavantagé par rapport au commerce en ligne. Le programme national de réforme pour 2019 détaille de nouvelles mesures visant à renforcer la concurrence dans quelques secteurs de services spécifiques (comme les auto-écoles, les syndicats de copropriété et la vente de pièces détachées pour automobiles). Le 4 avril 2019, l'Autorité de la concurrence a présenté son avis visant à assouplir les restrictions en matière de distribution de médicaments tout en maintenant un niveau élevé de protection de la santé publique.
- (30) Les obstacles dans le secteur des services se sont traduits par une concurrence faible et par des marges bénéficiaires et des prix élevés, au détriment de la compétitivité de l'ensemble de l'économie. Dans les principaux services aux entreprises, les taux de rotation sont plus faibles en France que dans le reste de l'Union. Le manque de concurrence dans les services, associé à des coûts de main-d'œuvre élevés, a contribué à maintenir les prix à un niveau élevé, notamment dans les transactions immobilières, le logement, la restauration et les services juridiques et comptables. Les coûts de ces services étant également supportés par d'autres entreprises – celles qui utilisent ces services comme intrants –, ils constituent un facteur supplémentaire qui pèse sur la compétitivité de la France, y compris sur l'industrie.

- (31) La loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE) vise à soutenir la croissance et la transformation des entreprises. Certes, elle réduira le nombre de seuils auxquels les entreprises sont confrontées à mesure qu'elles grandissent, mais les seuils restants sont de portée plus large et plus coûteux à franchir. La loi prévoit également une période transitoire de cinq ans avant qu'un seuil ne soit considéré comme franchi et encourage les petites et moyennes entreprises à conclure, avec leurs salariés, des accords de participation et d'intéressement aux résultats. Enfin, cette loi prévoit des procédures simplifiées en matière de création ou d'enregistrement d'entreprises, instaure de nouvelles règles pour que les entrepreneurs puissent bénéficier d'une deuxième chance et réduit, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, la durée et le coût des procédures d'insolvabilité, en les rendant notamment plus prévisibles. D'après les estimations de l'administration française, la loi PACTE pourrait accroître le PIB de 0,32 % d'ici à 2025 et de 1 % à plus long terme. Cette réforme ne portera ses fruits que si elle est mise en œuvre intégralement et dans les délais.
- (32) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier celles ayant trait aux domaines couverts par l'annexe D du rapport sur le pays de 2019. Cela permettrait à la France d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales et territoriales ainsi que de la situation particulière de ses régions ultrapériphériques.
- (33) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la France, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à la France les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique soutenable en France, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (34) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁸⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-après.
- (35) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après reflètent ses recommandations formulées au titre de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent aussi à la mise en œuvre de la recommandation de 2019 concernant la zone euro, en particulier les première et deuxième recommandations concernant la zone euro. Les mesures budgétaires visées dans la recommandation n° 1 contribuent entre autres à remédier aux déséquilibres liés à l'endettement public élevé,

RECOMMANDE que la France s'attache, en 2019 et 2020:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses primaires nettes ne dépasse pas 1,2 % en 2020, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique; à réduire les dépenses et à réaliser des gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment en précisant pleinement les mesures concrètes nécessaires dans le contexte du programme Action publique 2022 et en surveillant étroitement la mise en œuvre de ces mesures; à réformer le système de retraite pour uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite, en vue de renforcer l'équité et la soutenabilité de ces régimes;

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

2. à favoriser l'intégration de tous les demandeurs d'emploi sur le marché du travail, à garantir l'égalité des chances, en mettant particulièrement l'accent sur les groupes vulnérables, notamment les personnes issues de l'immigration, et à remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences;
3. à axer la politique économique en matière d'investissements sur la recherche et l'innovation (tout en améliorant l'efficacité des dispositifs d'aide publique, dont les systèmes de transfert de connaissances), sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les interconnexions avec le reste de l'Union, ainsi que sur l'infrastructure numérique, en tenant compte des disparités territoriales;
4. à poursuivre la simplification du système d'imposition, notamment en limitant le recours aux dépenses fiscales, en continuant de supprimer les impôts inefficaces et en réduisant les impôts sur la production; à réduire les restrictions réglementaires, notamment dans le secteur des services, et à mettre pleinement en œuvre les mesures visant à stimuler la croissance des entreprises.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2019**

(2019/C 301/11)

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, 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.
- (2) Le rapport 2019 pour la Croatie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Croatie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽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 un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Croatie connaît des déséquilibres macroéconomiques liés à des niveaux élevés des dettes publique, privée et extérieure, dans un contexte de faible croissance potentielle. Toutefois, sous l'effet d'une croissance nominale solide et d'une politique budgétaire prudente, les déséquilibres se sont atténués ces dernières années. La position extérieure nette négative s'est améliorée grâce à des excédents continus de la balance des paiements courants. Après avoir atteint un niveau record en 2015, la dette publique a considérablement diminué. Le désendettement du secteur privé est en cours, même si son rythme devrait ralentir à mesure que la croissance du crédit et les investissements reprennent. Le secteur financier est bien capitalisé et rentable, mais la part de prêts improductifs, quoiqu'en déclin, reste élevée. Les mesures prises par les pouvoirs publics se sont intensifiées, mais la mise en œuvre intégrale des mesures structurelles reste primordiale pour renforcer la résilience de l'économie. Malgré certains progrès, des problèmes subsistent en ce qui concerne l'exhaustivité et la ponctualité des statistiques en matière économique et de finances publiques et économiques.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 44.

- (3) Le 18 avril 2019, la Croatie a présenté son programme national de réforme pour 2019 ainsi que son programme de convergence pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans une certaine mesure 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⁽⁴⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (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 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018, le programme de convergence pour 2019 prévoit que le solde nominal se détériorera et deviendra déficitaire, à hauteur de -0,3 % du PIB en 2019, avant de s'améliorer progressivement pour enregistrer un excédent de 0,8 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé⁽⁵⁾, il est prévu que l'objectif budgétaire à moyen terme – qui a été modifié, passant d'un déficit structurel de 1,75 % du PIB en 2019 à 1 % du PIB à partir de 2020 – continue d'être dépassé tout au long de la période du programme. D'après le programme de convergence pour 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait baisser, de 71,6 % du PIB en 2019 à 68,5 % en 2020, et poursuivre son repli à 62 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Cependant, les objectifs budgétaires prévus semblent prudents. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde public atteindra 0,1 % du PIB en 2019 puis 0,5 % en 2020. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait atteindre -0,8 % du PIB en 2019 et -0,5 % du PIB en 2020, et donc continuer de dépasser l'objectif budgétaire à moyen terme. La Croatie devrait, selon les prévisions, respecter la règle de la dette en 2019 et en 2020. Globalement, le Conseil est d'avis que la Croatie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.
- (6) En décembre 2018, le parlement croate a adopté la loi sur la responsabilité budgétaire, qui vise à renforcer la structure et le mandat de la commission de la politique budgétaire et à fixer des règles budgétaires chiffrées, y compris une règle d'équilibre budgétaire structurel. En mars 2019, le mandat de l'institution supérieure de contrôle a été consolidé par la mise en place de mécanismes de sanction pour les cas de non-respect de ses recommandations et par un élargissement de la portée de ses audits. L'adoption de la loi budgétaire modifiée renforcera encore le cadre budgétaire. Cela devrait améliorer la planification budgétaire, la collecte de données budgétaires et les critères relatifs à l'émission de garanties publiques.
- (7) La fragmentation territoriale de l'administration publique croate nuit à son efficacité et accentue les disparités régionales. De nombreuses petites collectivités locales ne disposent souvent pas des ressources financières et administratives suffisantes pour fournir les services relevant de leur compétence. Cette situation crée de fortes disparités en matière de services publics dans l'ensemble de la Croatie, entre des collectivités locales solides sur le plan financier et administratif et d'autres qui présentent des faiblesses à cet égard. Au niveau de l'administration centrale, les autorités ont pris des mesures pour simplifier le système complexe des agences de l'État, mais le cadre légal instaurant un niveau d'homogénéité plus grand dans l'ensemble du système se fait attendre. Il est prévu de déléguer les responsabilités des antennes de l'administration centrale opérant à l'échelon local à l'administration des comitats.
- (8) Le système de soins de santé a accumulé des dettes supplémentaires en 2018, ce qui présente un risque pour les finances publiques. Le système est financé par les cotisations versées par la population active et les transferts du budget de l'État, même si ces derniers ont été systématiquement inférieurs à la pleine couverture des coûts. La situation financière du système de soins de santé devrait s'améliorer grâce à l'augmentation, en 2019, de la prime d'assurance maladie et des droits d'accises sur le tabac en décembre 2018. L'intégration fonctionnelle des hôpitaux, qui est en cours, et les actions menées pour améliorer les soins primaires pourraient accroître l'efficacité des dépenses, mais leur mise en œuvre progresse lentement.

⁽⁴⁾ 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⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (9) Le cadre de fixation des salaires manque de cohérence dans l'ensemble de l'administration et des services publics, ce qui est préjudiciable à l'égalité de traitement et fait obstacle à un contrôle centralisé sur la masse salariale du secteur public. La nouvelle législation sur la fixation des salaires des fonctionnaires a été reportée à plusieurs reprises. La loi a pour objectif de parvenir à une plus grande harmonisation dans l'ensemble de l'administration publique par l'introduction de grilles communes de salaires et de coefficients de complexité des emplois, fondés sur des descriptions de postes et des cadres de compétences plus cohérents. La Croatie dispose d'une structure de dialogue social, mais les méthodes et procédures de travail doivent être améliorées pour permettre un véritable dialogue. De même, la fragmentation des syndicats rend le dialogue social moins efficace.
- (10) En 2018, le taux de chômage a continué à baisser rapidement. Il a aussi beaucoup diminué chez les jeunes, mais reste élevé. Cependant, les taux d'activité et d'emploi demeurent faibles en Croatie, la retraite anticipée et les responsabilités familiales jouant un rôle important dans l'inactivité. L'accès à l'emploi doit être amélioré, par exemple par une anticipation des besoins en qualifications appropriées et la fourniture desdites qualifications. De nombreux facteurs d'inactivité persistent et les mesures actuelles destinées à aider les personnes à entrer sur le marché du travail apparaissent insuffisantes. La capacité des institutions du marché du travail reste limitée et la coopération entre les services de l'emploi, les services sociaux et les autres parties prenantes est peu développée. Un train de réformes important du système de retraite est entré en vigueur en 2019. Il poursuit trois objectifs principaux: i) remédier aux incohérences dans la conception du système, qui ont entraîné un traitement inéquitable de certains groupes de retraités; ii) améliorer l'adéquation du système des retraites en prolongeant la durée de la vie active; et iii) renforcer le cadre institutionnel et les performances du deuxième pilier du système des retraites.
- (11) En Croatie, les différences socio-économiques sont un déterminant important du niveau d'instruction. Le pays enregistre des résultats inférieurs à la moyenne de l'Union en matière d'éducation, en particulier pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance, les compétences de base, les taux de diplômés de l'enseignement supérieur, la participation des adultes à la formation et l'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail. La Croatie met en œuvre actuellement la réforme des programmes scolaires dans le cadre d'un projet pilote, mais cette réforme n'atteindra son plein potentiel que si elle est menée dans son intégralité et s'accompagne de mesures de formation destinées aux enseignants.
- (12) Malgré un taux de chômage encore relativement élevé, des pénuries de main-d'œuvre apparaissent dans certains secteurs de l'économie, principalement en raison de déficits de compétences. Renforcer les compétences numériques pourrait accroître la productivité et combler certaines lacunes en matière de compétences. L'adaptation limitée de l'enseignement et de la formation professionnels aux besoins du marché du travail contribue au faible taux d'emploi parmi les diplômés de ces filières. Les programmes comprenant un apprentissage par le travail sont peu prisés par les étudiants. La création des centres régionaux de compétences et du programme expérimental en matière de formation en alternance devrait améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels et faciliter l'identification des besoins de compétences. La participation aux programmes de formation des adultes, proposés dans le cadre de mesures visant à aider les personnes à trouver un emploi ou une formation, est faible. Cela vaut particulièrement pour les adultes dont les besoins en matière d'éducation sont les plus pressants, comme les personnes peu qualifiées et les chômeurs.
- (13) La part de la population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est en baisse, mais reste supérieure à la moyenne de l'Union. Ce risque concerne surtout les personnes âgées et les personnes handicapées. La capacité des prestations sociales à faire reculer la pauvreté reste faible par rapport à la moyenne de l'Union. Les autorités ont pris des mesures pour améliorer l'enregistrement des prestations sociales servies au niveau local, en harmonisant leur classification. Ces mesures devraient offrir une meilleure vue d'ensemble des prestations fournies sur l'ensemble du territoire, ce qui pourrait ensuite être utilisé pour renforcer l'efficacité du système de protection sociale afin d'atteindre ceux qui en ont le plus besoin.
- (14) Le réseau de transport est déséquilibré, les infrastructures ferroviaires accusant un retard important, ce qui engendre des services de mauvaise qualité et crée des obstacles à la mobilité des travailleurs. Dans les petites villes, les transports publics ne disposent pas d'infrastructures adéquates. Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont considérablement augmenté au cours des cinq dernières années. La part des sources d'énergie renouvelables dans le secteur des transports est nettement inférieure à l'objectif de 10 % fixé pour 2020. Des efforts et des investissements supplémentaires sont nécessaires pour réduire efficacement la part élevée de véhicules automobiles fonctionnant aux carburants fossiles, promouvoir l'intermodalité et, plus généralement, infléchir l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre produites par le secteur des transports.
- (15) La Croatie pourrait réduire la forte intensité énergétique de son économie en investissant dans l'efficacité énergétique et les systèmes énergétiques intelligents. L'accent pourrait être mis en particulier sur la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments et l'amélioration de l'efficacité énergétique des réseaux de chauffage urbain. Les investissements dans les énergies éolienne et solaire offrent également un potentiel considérable, de même que les énergies renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement. Leur promotion permettrait également aux îles croates d'accroître leur autonomie énergétique, conformément à l'initiative «Une énergie propre pour les îles de l'Union européenne». En outre, la Croatie est particulièrement exposée aux risques climatiques, notamment aux inondations et aux incendies de forêt.

- (16) Des investissements permettraient également de promouvoir la transition vers une économie circulaire. Ils sont nécessaires pour soutenir la collecte sélective et le recyclage des déchets comme autres solutions que la mise en décharge, développer d'autres voies que les matières premières, accroître la demande de contenu recyclé et sensibiliser le public aux pratiques et comportements de consommation durable. En outre, il est également essentiel de réaliser des investissements importants pour garantir la collecte et le traitement des eaux résiduaires dans les agglomérations de plus de 2 000 équivalents-habitants. Des investissements dans les réseaux de distribution d'eau pourraient réduire les fuites d'eau potable et permettre que les exigences de qualité non satisfaites soient remplies.
- (17) Il convient d'investir dans les capacités de recherche et d'innovation et l'adoption de technologies avancées pour augmenter les performances en matière d'innovation et stimuler la croissance de la productivité, entravée actuellement par des politiques de recherche et d'innovation fragmentées et inefficaces. La stratégie de «spécialisation intelligente» (RIS3) de la Croatie pour 2016-2020 vise à encourager l'innovation, à surmonter la fragmentation qui caractérise le système et à garantir que les activités de recherche et développement sont organisées autour des grandes priorités économiques, mais sa mise en œuvre devrait encore s'accélérer. L'investissement pourrait soutenir la coopération entre les universités et les entreprises, afin de permettre le transfert de technologies et la commercialisation des résultats de la recherche, et renforcer la gouvernance.
- (18) Les mesures destinées à améliorer la gouvernance des entreprises publiques ont progressé lentement. Un nouveau code sur la gouvernance d'entreprise a été adopté, qui a rendu obligatoires la planification intermédiaire et les rapports de performance. Néanmoins, la forte présence des entreprises d'État dans de nombreux secteurs, conjuguée à leur rentabilité et productivité peu élevées, continue de peser sur l'économie. En 2018, la liste des sociétés présentant un intérêt particulier a été encore réduite et un plus grand nombre d'entreprises remplissent désormais formellement les conditions autorisant leur vente, mais aucune stratégie de privatisation claire n'est en place. Les autorités semblent concentrer leurs efforts sur la vente du stock résiduel important de participations minoritaires et sur l'activation des actifs non productifs. La corruption est perçue comme étant un phénomène répandu et en expansion. Des outils efficaces pour prévenir et sanctionner les cas de corruption font défaut, en particulier au niveau local. Il reste nécessaire de renforcer les mécanismes de surveillance et de sanction pour les personnes nommées dans des entreprises publiques locales.
- (19) Des exigences administratives et législatives excessives et des taxes parafiscales (non fiscales) pèsent sur les entreprises, en particulier les plus petites. Le recensement de la charge administrative s'est achevé, permettant ainsi aux autorités de procéder à la mise en œuvre de mesures d'allègement justifiées. Les réductions de taxes parafiscales ont pris du retard. Le nombre élevé de services professionnels soumis à une réglementation excessive bride la concurrence. Des progrès ont été réalisés dans certains secteurs, notamment les services de taxi, mais des restrictions excessives subsistent pour de nombreuses professions importantes d'un point de vue économique.
- (20) Malgré certains progrès, l'important arriéré judiciaire et la longueur des procédures dans les juridictions civiles et commerciales diminuent la sécurité juridique, tandis que les inefficiences dans le fonctionnement de la justice pénale entravent la lutte contre les infractions économiques et financières. La perception de l'indépendance du pouvoir judiciaire s'est encore détériorée. Des modifications à la loi sur le conseil national de la magistrature ont été adoptées en 2018. À l'exception de la Haute Cour de commerce, la poursuite de la réduction du stock d'affaires s'explique principalement par une diminution du nombre de dossiers entrants. La communication électronique est actuellement testée dans certains tribunaux mais doit encore être étendue au niveau national.
- (21) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. La Croatie pourrait ainsi utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales. Accroître, sur le plan administratif, les capacités du pays à gérer ces fonds jouera un rôle important dans la réussite de ces investissements. Le cadre institutionnel des marchés publics doit être renforcé pour améliorer le respect des règles et permettre la passation de marchés stratégiques en vue d'atteindre les objectifs fixés et assurer l'efficacité des dépenses publiques.
- (22) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Croatie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Croatie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Croatie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union. Cela reflète la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

- (23) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2019 et est d'avis ⁽⁶⁾ que la Croatie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (24) 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 2019 et le programme de convergence pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Les politiques budgétaires visées au point 1 ci-dessous contribuent, entre autres, à corriger les déséquilibres liés à un niveau de dette publique élevé,

RECOMMANDE que la Croatie s'attache, en 2019 et en 2020:

1. à renforcer le cadre budgétaire et le suivi des passifs éventuels aux niveaux central et local; à réduire la fragmentation territoriale de l'administration publique et à rationaliser la répartition fonctionnelle des compétences;
2. à mener à bien la réforme de l'enseignement et à améliorer tant l'accès à l'éducation et à la formation à tous les niveaux, que leur qualité et leur adéquation aux besoins du marché du travail; à consolider les prestations sociales et à améliorer leur capacité à réduire la pauvreté; à renforcer les mesures et les institutions liées au marché du travail et leur coordination avec les services sociaux; à 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;
3. à orienter la politique économique d'investissement vers la recherche et l'innovation, des transports urbains et ferroviaires durables, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les infrastructures environnementales, en tenant compte des disparités régionales; à accroître la capacité de l'administration à élaborer et à mettre en œuvre des projets et des politiques publics;
4. à améliorer la gouvernance des entreprises publiques et à intensifier la vente de ce type d'entreprises et des actifs non productifs; à renforcer la prévention et la répression de la corruption, en particulier au niveau local; à réduire la durée des procédures juridictionnelles et à améliorer la communication électronique au sein de la justice; à alléger les taxes parafiscales les plus lourdes et la réglementation excessive du marché des produits et services.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

⁽⁶⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2019**

(2019/C 301/12)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Italie était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Italie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-dessous. En particulier, les mesures ayant trait à l'administration publique, à la justice et à la concurrence contribueront à la mise en œuvre de la première recommandation pour la zone euro en ce qui concerne les marchés de produits résilients et la qualité des institutions; le fait de mettre l'accent sur la politique économique relative aux investissements dans les domaines indiqués et d'utiliser les recettes exceptionnelles pour réduire la dette publique contribuera à la mise en œuvre de la deuxième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le soutien des investissements et la reconstitution des réserves; les mesures visant à améliorer l'employabilité et à déplacer la charge fiscale pesant sur les facteurs de production contribueront à la mise en œuvre de la troisième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail, et les mesures visant à améliorer les bilans des banques contribueront à la mise en œuvre de la quatrième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne la réduction des prêts non performants.
- (3) Le rapport 2019 pour l'Italie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par l'Italie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes, ainsi que les progrès accomplis par l'Italie en vue d'atteindre les objectifs nationaux qu'elle s'est fixés dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que l'Italie connaissait des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, le niveau élevé de la dette publique et l'atonie persistante de la productivité entraînent des risques dont l'incidence dépasse les frontières nationales. Il est particulièrement nécessaire de prendre des mesures pour réduire le risque de retombées négatives sur l'économie italienne et l'Union économique et monétaire, compte tenu de la taille et de l'influence de l'économie du pays au-delà de ses frontières.
- (4) Le 19 avril 2019, l'Italie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément. Le programme national de réforme de l'Italie pour 2019 ne répond que partiellement aux problèmes structurels soulevés dans les recommandations par pays de 2018 et il manque souvent de précisions concernant les quelques engagements nouveaux qu'il contient et le calendrier de mise en œuvre de ceux-ci. Toutefois, sa stratégie en matière de réforme s'appuie sur d'importantes réformes déjà annoncées dans différents domaines, ce qui démontre une continuité générale avec les programmes nationaux de réforme précédents.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) L'Italie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement s'attend à ce que le déficit nominal passe de 2,1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à 2,4 % en 2019, avant de diminuer progressivement pour atteindre 2,1 % en 2020 et 1,5 % d'ici à 2022. Ces projections reposent sur l'hypothèse d'une augmentation de la TVA (1,3 % du PIB en 2020 et 1,5 % du PIB à partir de 2021) adoptée par voie législative en tant que «clause de sauvegarde» afin d'atteindre les objectifs budgétaires à partir de 2020. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme – qui a été revu, passant d'un solde budgétaire

⁽⁴⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 48.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

structurel à l'équilibre en 2019 à un excédent structurel de 0,5 % du PIB à partir de 2020 – ne devrait pas être atteint au cours de la période de programmation. Après avoir augmenté en 2018 (et avoir atteint 132,2 % du PIB, contre 131,4 % en 2017), le ratio de la dette publique au PIB devrait, selon le programme de stabilité pour 2019, augmenter de 0,4 point de pourcentage du PIB pour atteindre 132,6 % en 2019, avant de retomber à 128,9 % d'ici à 2022. Ces projections reposent sur l'hypothèse de recettes attendues des privatisations représentant 1 % du PIB en 2019 et 0,3 % du PIB en 2020. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires est plausible. Ces dernières années, toutefois, les augmentations de TVA adoptées par voie législative en tant que «clauses de sauvegarde» ont été systématiquement abrogées sans être remplacées par des mesures de financement adéquates, et les objectifs visés en matière de privatisation n'ont pas été atteints. S'appuyant sur l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2019 de la Commission tablent sur une croissance du PIB nominal plus faible et sur un déficit public pour 2020 plus élevé que ce qui était prévu dans le programme de stabilité pour 2019. De fait, les prévisions de la Commission ne tiennent pas compte de l'augmentation de la TVA adoptée par voie législative en tant que «clause de sauvegarde» en 2020.

- (7) Le 5 juin 2019, la Commission a publié un rapport élaboré en application de l'article 126, paragraphe 3, du traité, l'Italie n'ayant pas respecté les dispositions de la règle en matière de dette en 2018. Ce rapport concluait, à l'issue d'une évaluation de tous les facteurs pertinents, que le critère relatif à la dette, tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/97, devait être considéré comme n'étant pas respecté et, partant, qu'une procédure pour déficit excessif fondée sur la dette était justifiée.
- (8) Conformément à la demande formulée dans le projet révisé de plan budgétaire pour 2019, le programme de stabilité pour 2019 confirme que l'effondrement du pont Morandi à Gênes et les conditions climatiques exceptionnellement défavorables de 2018 ont eu une incidence budgétaire considérable et fournit des éléments de preuve suffisants de l'étendue et de la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. En particulier, le programme de stabilité pour 2019 indique que le budget 2019 comprend des dépenses exceptionnelles, égales à 0,2 % environ du PIB, qui ont trait à un programme extraordinaire d'entretien du réseau routier et à un plan de prévention visant à limiter le risque hydrogéologique. En raison du lien direct avec l'effondrement du pont Morandi à Gênes et avec les conditions climatiques défavorables de 2018, le traitement spécifique des dépenses liées au programme extraordinaire d'entretien des routes et à la prévention des risques hydrogéologiques pourrait être envisagé en application de la «clause relative aux circonstances inhabituelles». Selon la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles en 2019 s'élèvent à 0,18 % du PIB pour ces mesures. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'effondrement du pont Morandi à Gênes et les conditions climatiques exceptionnellement défavorables de 2018 sont considérés comme des circonstances inhabituelles, que leur incidence sur les finances publiques italiennes est considérable et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Une évaluation finale, y compris des montants éligibles, aura lieu au printemps 2020 sur la base des données observées pour 2019 qui auront été fournies par les autorités italiennes.
- (9) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à l'Italie de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ ne dépasse pas 0,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019. Cette conclusion resterait inchangée même si l'incidence budgétaire du programme extraordinaire d'entretien du réseau routier adopté à la suite de l'effondrement du pont Morandi à Gênes et d'un plan de prévention visant à limiter les risques hydrogéologiques à la suite de conditions climatiques exceptionnellement défavorables était exemptée des exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance en 2019.

(7) Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, sur le front tant des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (10) En 2020, dans la perspective d'un ratio de la dette publique italienne supérieur à 60 % du PIB et d'un écart de production prévu de -0,1 %, les dépenses publiques primaires nettes devraient diminuer de 0,1 % en valeur nominale, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 0,6 % du PIB découlant de la matrice d'exigences dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart substantiel par rapport à cette exigence en 2020. Selon les prévisions, l'Italie ne devrait pas respecter, à première vue, les dispositions de la règle en matière de dette en 2019 et 2020. En outre, le taux élevé de la dette publique italienne (environ 132 % du PIB) signifie que des ressources importantes sont affectées au service de la dette, au détriment de postes davantage porteurs de croissance, notamment l'éducation, l'innovation et les infrastructures. De manière générale, le Conseil estime que les mesures nécessaires devraient être prises dès 2019 pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il importerait de consacrer toute rentrée exceptionnelle à la poursuite de la réduction du taux de la dette publique.
- (11) Le système fiscal de l'Italie continue de peser lourdement sur les facteurs de production, au détriment de la croissance économique. La charge fiscale élevée qui grève le travail et le capital décourage l'emploi et l'investissement. Le budget 2019 prévoit une diminution d'impôts pour les travailleurs indépendants et les petites entreprises. Cependant, il alourdit aussi temporairement la charge fiscale pesant sur les entreprises au niveau agrégé, en particulier les établissements financiers. Des bases d'imposition moins préjudiciables à la croissance, comme la propriété et la consommation, sont sous-utilisées, ce qui laisse de la marge pour un transfert neutre sur le plan budgétaire de la charge fiscale pesant sur le travail et sur le capital. La taxe foncière récurrente sur la résidence principale a été abrogée en 2015, y compris pour les ménages les plus aisés. En outre, les valeurs foncières et immobilières (ou valeurs «cadastrales»), qui servent de base au calcul de l'impôt foncier, sont largement dépassées et une réforme visant à les aligner sur les valeurs actuelles du marché se fait toujours attendre. Le nombre et le volume de dépenses fiscales, notamment dans le cas des taux de TVA réduits, sont importants, et leur rationalisation a été systématiquement reportée ces dernières années. Il est également possible d'alléger la charge qui pèse sur les entreprises et les ménages qui respectent leurs obligations fiscales en réduisant la complexité du code des impôts et en relevant le niveau général de respect des obligations fiscales. En particulier, l'écart de TVA (soit la différence entre les recettes de TVA théoriques et les recettes effectivement perçues) figure parmi les plus élevés de l'Union. Cela tient notamment au taux élevé de fraude fiscale, lié en particulier à l'absence de facturation. L'obligation de transmettre par voie électronique les reçus de toutes les transactions commerciales avec des consommateurs finals constitue une avancée positive devant permettre de combler cet écart. Toutefois, les seuils légaux applicables aux paiements en espèces ont été relevés ces dernières années, ce qui pourrait décourager le recours au paiement électronique. Encourager les paiements électroniques pourrait au contraire inciter davantage les opérateurs à émettre des factures et donc, améliorer le respect des obligations fiscales.
- (12) Les dépenses consacrées par l'Italie aux pensions, qui représentaient quelque 15 % du PIB en 2017, comptent parmi les plus élevées de l'Union européenne et devraient encore augmenter à moyen terme du fait de l'accroissement du rapport de dépendance économique des personnes âgées. Le budget 2019 et le décret-loi mettant en œuvre le nouveau régime de retraite anticipée en janvier 2019 inversent divers éléments de réformes antérieures du système de retraites, conduisant à une détérioration de la viabilité des finances publiques à moyen terme. Ces nouvelles dispositions feront encore grimper les dépenses en matière de retraites à moyen terme. Entre 2019 et 2021, le nouveau régime de retraite anticipée («quota 100») permettra aux travailleurs de prendre leur retraite à l'âge de 62 ans à condition d'avoir cotisé durant 38 ans. En outre, la portée des dispositions existantes en matière de retraite anticipée a été étendue, notamment par la suspension, jusqu'en 2026, de l'indexation sur l'espérance de vie de la cotisation minimale requise, qui avait été introduite lors de précédentes réformes des régimes de retraite. Le budget 2019 prévoit pour ces dispositions un montant égal à 0,2 % du PIB en 2019 et à 0,5 % du PIB en 2020 et 2021, mais des coûts supplémentaires sont aussi escomptés au cours des prochaines années. La part élevée des pensions dans les dépenses publiques entraîne des restrictions pour d'autres dépenses sociales et postes de dépenses de nature à stimuler la croissance, comme l'éducation et l'investissement, et limite les marges pour réduire la charge fiscale totale de la dette publique, élevées. Par ailleurs, l'extension de la possibilité de retraite anticipée pourrait avoir une incidence négative sur l'offre de main-d'œuvre, alors que l'Italie est déjà à la traîne par rapport à la moyenne de l'Union pour ce qui est de la participation à l'emploi de ses travailleurs plus âgés (55 à 64 ans), ce qui bride la croissance potentielle et entraîne une détérioration de la viabilité de la dette publique. Afin de limiter l'augmentation des dépenses liées aux retraites, les réformes des retraites précédemment adoptées en vue de contenir les passifs implicites résultant du vieillissement démographique devraient être pleinement mises en œuvre. En outre, des économies pourraient être réalisées en agissant au niveau des droits à pension élevés qui ne sont pas compensés par les cotisations, tout en respectant les principes d'équité et de proportionnalité.

- (13) Malgré le ralentissement de l'économie, la croissance de l'emploi s'est poursuivie en 2018, quoiqu'à un rythme légèrement moins soutenu que l'année précédente. Le nombre de personnes actives a atteint les 23,2 millions à la fin de l'année, soit un niveau supérieur aux niveaux enregistrés avant la crise. Le taux d'emploi (des 20-64 ans) a augmenté pour s'établir à de 63 % l'année dernière, mais il reste nettement inférieur à la moyenne de l'Union (73,2 %). En outre, les disparités régionales sont substantielles et le marché du travail reste segmenté, la part des contrats temporaires ayant encore augmenté en 2018. Le taux de chômage est tombé à 10,6 %. Le chômage de longue durée et le chômage des jeunes restent élevés, pesant sur la croissance potentielle et la cohésion sociale. L'inactivité est très répandue chez les femmes, les personnes peu qualifiées et les jeunes. En outre, la proportion de jeunes (âgés de 15 à 24 ans) ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ou de formation est passée à 19,2 % en 2018 et est la plus élevée de l'Union. Le temps partiel involontaire est également très fréquent, ce qui souligne une sous-utilisation persistante de la main d'œuvre.
- (14) Les inégalités de revenus sont importantes et le risque de pauvreté est élevé, avec d'importantes disparités régionales et territoriales. En 2017, 28,9 % de la population risquait de tomber dans la pauvreté ou l'exclusion sociale, soit un taux supérieur à celui constaté avant la crise et nettement plus élevé que la moyenne de l'Union en 2017 (22,4 %). Les enfants, en particulier ceux qui sont issus de la migration, sont particulièrement touchés. La pauvreté des travailleurs est élevée et progresse, en particulier au sein de la main-d'œuvre temporaire et parmi les travailleurs issus de l'immigration. Les travailleurs indépendants, qui représentent 20,8 % de la main-d'œuvre (contre 13,7 % en moyenne dans l'Union), sont généralement moins protégés contre les risques sociaux que les salariés. L'accès à des logements de qualité et abordables pose également problème et l'offre de services sociaux reste trop peu développée et fragmentée. L'incidence des transferts sociaux sur la diminution de la pauvreté et des inégalités est l'une des plus faibles de l'Union. Le programme de lutte contre la pauvreté mis en place en 2018 a cédé la place à un nouveau programme majeur («revenu de citoyenneté»), qui reste fondé sur une démarche d'inclusion active, sous réserve du respect de certaines conditions. La charge administrative considérable qui pèse sur les services de l'emploi et les services sociaux constitue un défi pour la mise en œuvre de la réforme. Son incidence réelle dépendra de l'efficacité des politiques pour ce qui est du retour à l'emploi ou de la formation, de la mesure dans laquelle des services sociaux personnalisés sont fournis, ainsi que des contrôles exercés. En particulier, la capacité effective d'atteindre les personnes qui en ont le plus besoin déterminera l'impact en termes de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les résultats du système de santé sont globalement bons, bien que les dépenses soient inférieures à la moyenne de l'Union. Néanmoins, la prestation de soins de santé varie fortement selon les régions, ce qui a des répercussions en termes d'accès, d'équité et d'efficacité, et elle pourrait être améliorée grâce à une meilleure gestion et au suivi de la fourniture de niveaux de services standard. Une place accrue doit être accordée aux soins à domicile et de proximité et aux soins à long terme pour venir en aide aux personnes souffrant d'un handicap et aux personnes appartenant à d'autres groupes défavorisés.
- (15) Le travail non déclaré est répandu en Italie, en particulier dans les régions du Sud. Selon les estimations de l'Institut national de statistique, l'économie non observée représentait quelque 210 milliards d'euros (12,4 % du PIB) en 2016. Près de 37,2 % de celle-ci sont imputables au travail non déclaré. Cela affecte en particulier les groupes vulnérables, tels que les migrants, les femmes et les mineurs. La nouvelle Agence de l'Inspection du travail, opérationnelle depuis 2017, a accordé une attention particulière au phénomène du «*caporalato*» dans le secteur agricole, qui se caractérise par une forte incidence de l'irrégularité et par un risque d'exploitation par le travail, en particulier pour les migrants en situation irrégulière. Un suivi attentif des mesures adoptées récemment et l'adoption d'autres mesures sont nécessaires pour combattre et prévenir le travail non déclaré et l'exploitation par le travail et pour garantir des conditions de travail équitables et sûres. Enfin, il est important de veiller à ce que la mise en œuvre du revenu de citoyenneté développe au maximum les incitations en faveur du travail régulier et la conversion du travail non déclaré en emplois réguliers, à la fois par un suivi étroit et par des incitations positives.
- (16) L'amélioration des services publics de l'emploi grâce à une offre accrue de ressources et à des services de meilleure qualité est cruciale aux fins de la mise en œuvre de la réforme ayant trait au nouveau régime de revenu de citoyenneté. Dans le contexte de ce nouveau régime de revenu de citoyenneté en faveur des personnes à faibles revenus et des chômeurs, des politiques actives et efficaces sur le marché du travail sont importantes si l'on veut réduire les frictions sur le marché du travail et inciter les personnes à chercher un emploi. À cet égard, il est indispensable que les services de l'emploi disposent d'un personnel suffisant et qualifié. Une aide effective à la

recherche d'emploi, visant à améliorer la formation et le renforcement des compétences, est cruciale pour assurer une mobilité accrue de la main-d'œuvre et fournir aux travailleurs les compétences adéquates qui leur permettront de faire face aux défis futurs du marché du travail et d'évoluer dans un environnement de travail difficile et concurrentiel. Des mesures ont été prises récemment afin d'améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, telles que la définition d'indicateurs de suivi et de normes minimales, l'adoption d'une stratégie en faveur des chômeurs de longue durée et la mise au point d'un outil de profilage qualitatif. Néanmoins, l'efficacité globale des services publics de l'emploi et leur capacité à trouver des emplois aux personnes restent faibles, les résultats variant largement entre les régions et l'intégration avec la politique sociale et la politique dans le domaine de l'éducation étant limitée. La coopération avec les employeurs est également faible.

- (17) L'écart enregistré en Italie entre les hommes et les femmes en matière d'emploi demeure l'un des plus élevés de l'Union, et le taux d'emploi des femmes, quoiqu'en légère hausse, est nettement inférieur à la moyenne de l'Union (53,1 %, contre 67,4 % en 2018). Les investissements en faveur des services d'accueil et de la participation des femmes au marché de l'emploi demeurent insuffisants, à l'instar des mesures visant à promouvoir l'égalité des chances et des stratégies adéquates favorisant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Toutefois, il manque toujours une stratégie globale visant à encourager la participation des femmes au marché du travail. Alors que le congé de paternité obligatoire a été légèrement allongé, de 4 à 5 jours, le système de congé parental reste inadéquat. Conjugué au niveau insuffisant des services de garde d'enfants et de soins de longue durée, cela tend à empêcher les femmes ayant des enfants ou des membres de la famille nécessitant des soins de travailler. En 2017, 28,6 % seulement des enfants de moins de trois ans se trouvaient dans des structures d'accueil formelles, soit nettement moins que la moyenne de l'Union. Les investissements en faveur des structures d'accueil ou en matière de soins de santé et de soins de longue durée devraient tenir compte des importantes disparités régionales pour ce qui est de la disponibilité des services. En outre, la charge fiscale élevée pesant sur les seconds pourvoyeurs de revenus réduit l'incitation financière des femmes à travailler. L'augmentation du taux de participation des femmes au marché du travail, et des taux de participation en général, pourrait favoriser la croissance économique en améliorant l'offre de main d'œuvre, réduire la pauvreté et atténuer les risques sociaux et financiers liés au vieillissement démographique.
- (18) La réforme, envisagée initialement, du cadre de négociation collective visait à rendre les salaires et les traitements bruts plus conformes aux conditions économiques sur le plan régional et au niveau des entreprises. En mars 2018, la Confindustria a signé un accord-cadre avec les trois grandes organisations syndicales italiennes (Cgil, Cisl et Uil) en vue d'étendre la négociation collective de second niveau. En outre, l'accord accroît la sécurité juridique en fixant des règles plus claires en matière de représentation des partenaires sociaux dans les négociations et établit un meilleur algorithme aux fins de la détermination des salaires minimums. Le premier accord d'application concernant la représentativité, la santé et la sécurité au travail a été signé fin 2018 par l'organisation patronale et les trois principales organisations syndicales.
- (19) Il est crucial d'investir dans l'éducation et les compétences pour promouvoir une croissance intelligente, inclusive et durable. La tendance à une faible productivité qui caractérise l'Italie est influencée par les lacunes du système d'éducation et de formation et par le niveau limité de la demande de compétences élevées. L'amélioration qualitative du système d'éducation et de formation constitue un défi majeur. Le taux de décrochage scolaire (c'est-à-dire de sortie précoce du système éducatif) reste nettement supérieur à la moyenne de l'Union (soit 14,5 %, contre 10,6 % en 2018) et on note d'importantes disparités régionales et territoriales en ce qui concerne les résultats scolaires. Bien que la part du financement allouée à l'enseignement primaire et secondaire soit largement conforme à la moyenne de l'Union, des efforts supplémentaires tendant à attirer, à recruter de façon effective et à motiver les enseignants pourraient contribuer à améliorer les résultats en matière d'apprentissage. Le système de recrutement repose trop sur les connaissances plutôt que sur les compétences, tandis que le volet «formation» est limité. En

outre, les salaires des enseignants italiens restent peu élevés par rapport aux normes internationales et aux travailleurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Ils augmentent plus lentement que celui de leurs homologues de l'étranger et les perspectives de carrière sont plus limitées, sur la base d'un profil de carrière unique. En outre, les promotions reposent exclusivement sur l'ancienneté plutôt que sur les mérites. Cela rend la profession d'enseignant très peu attrayante pour les personnes hautement qualifiées et suscite le découragement parmi le personnel enseignant, ce qui a des répercussions négatives sur les résultats scolaires des étudiants. Le système d'apprentissage a connu un regain d'intérêt ces dernières années, mais l'adoption de certaines mesures y a mis un coup d'arrêt. Les résultats des étudiants et adultes italiens pour ce qui est des compétences clés et du savoir-faire de base comptent parmi les plus mauvais de l'Union. La participation des adultes à l'apprentissage est très limitée et est en recul, dans un contexte où l'écart en matière d'emploi entre les personnes hautement qualifiées et celles qui le sont peu compte parmi les plus importants de l'Union. Le renforcement des compétences est particulièrement important dans le domaine numérique. Jusqu'ici, des progrès limités ont été enregistrés en ce qui concerne le développement des compétences et des infrastructures numériques. L'investissement dans le capital humain est une condition préalable pour renforcer l'investissement public et privé, et les mesures actuelles visant à encourager l'acquisition de compétences numériques et l'apprentissage des adultes manquent d'une vision globale. Les niveaux de compétences numériques de base et de pointe sont inférieurs à la moyenne de l'Union – seules 44 % des personnes âgées de 16 à 74 ans possèdent des compétences numériques de base (contre 57 % dans l'Union).

- (20) L'investissement limité dans les compétences ralentit le passage de l'Italie à une économie fondée sur la connaissance, freine la croissance de la productivité et limite les possibilités d'amélioration de la compétitivité hors prix et de la croissance du PIB. Les écarts constatés en matière d'éducation contribuent également à expliquer la productivité plus faible des microentreprises et des petites entreprises italiennes par rapport à des pays comparables. L'enseignement supérieur souffre d'un manque de ressources financières et humaines et la portée de l'enseignement supérieur à vocation professionnelle est limitée en dépit de taux d'employabilité élevés. La proportion de diplômés universitaires reste faible (soit 27,9 % de la population âgée de 30 à 34 ans en 2018) et va de pair avec une disponibilité relativement faible de diplômés de l'enseignement supérieur, en particulier dans les domaines scientifiques et techniques. Des investissements ciblés dans les compétences constituent une condition préalable pour encourager les investissements tant publics que privés, en particulier dans les immobilisations incorporelles. Il est nécessaire d'encourager les études dans les domaines se rapportant à des secteurs à forte intensité de connaissances et de renforcer des compétences spécifiques, dans les domaines numérique et financier notamment.
- (21) L'adoption, par les entreprises plus petites, de stratégies visant à accroître la productivité, telles que l'innovation en matière de produit, de procédé et d'organisation, reste limitée, en particulier en Italie du Sud. L'investissement immatériel est nettement inférieur à la moyenne de l'Union depuis le début des années 2000. Les dépenses des entreprises en matière de recherche et de développement sont presque inférieures de moitié à la moyenne de la zone euro. Les aides publiques en faveur de ces dépenses restent limitées, même si ce soutien s'améliore grâce au rôle accru des incitations fiscales. Les dépenses publiques consacrées à la recherche et au développement sont également inférieures à la moyenne de la zone euro. Le faible niveau d'innovation pourrait également ralentir la transition vers une économie verte. L'amélioration des résultats de l'Italie en termes d'innovation requiert des investissements immatériels supplémentaires, ainsi qu'une place plus importante réservée au transfert technologique, en tenant compte des faiblesses régionales et de la taille des entreprises. Certaines mesures ont été récemment annoncées dans le cadre du budget, visant à promouvoir les technologies innovantes. Les aides publiques en faveur des activités de recherche et de développement des entreprises peuvent être améliorées en combinant de façon équilibrée des mesures directes et des mesures indirectes et en procédant à une appréciation approfondie des incitations fiscales temporaires existantes, afin de conférer un caractère permanent aux mesures les plus efficaces. Les mesures visant à promouvoir la connaissance (telles que les grappes technologiques) et la coopération entre les entreprises aident les entreprises plus petites, en particulier, à remédier à ces difficultés et à augmenter leur faible productivité.
- (22) Des investissements sont nécessaires pour améliorer la qualité et la durabilité des infrastructures du pays. Dans le secteur des transports, l'Italie n'a pas atteint les résultats visés par sa stratégie en matière d'investissement dans les infrastructures (*Connettere l'Italia*). Des avancées très limitées ont été enregistrées pour ce qui est de la mise en œuvre des investissements prévus en faveur de la mobilité ferroviaire, de la mobilité routière et de la mobilité urbaine durable. Cette situation est imputable à des retards administratifs, à un manque d'efficacité des dépenses, ainsi qu'à une mise en œuvre incomplète du code des marchés publics, des concessions et des contentieux. Le

tableau de bord des transports de l'Union montre que la qualité des infrastructures de l'Italie est inférieure à la moyenne de l'Union. L'état d'entretien est très préoccupant, ainsi que l'a prouvé l'effondrement du pont Morandi à Gênes. Le gouvernement a donné la priorité à l'entretien et à la sécurité grâce à un plan de suivi de l'état de maintenance de toutes les infrastructures, ainsi qu'à la création d'une nouvelle agence chargée de la sécurité des infrastructures ferroviaires et routières. À cet égard, l'Italie s'est vu accorder pour 2019, en vertu des règles budgétaires de l'Union, un montant de 1 milliard d'EUR destiné à un plan d'investissement visant à sécuriser les infrastructures routières similaires au pont Morandi. Investir dans le transport et les infrastructures durables est également un moyen de relever les défis environnementaux. Des investissements verts soutenus sont nécessaires pour atteindre les ambitieux objectifs climatiques et énergétiques de l'Union à l'horizon 2030. Le plan national intégré Énergie et climat constitue une source clé d'orientations aux fins de la détermination des besoins d'investissement en matière de décarbonation et d'énergie. Des investissements sont nécessaires en vue d'améliorer les infrastructures énergétiques, ce qui contribuerait à un système énergétique plus résilient, plus propre, plus sûr et plus souple, tout en améliorant l'intégration des marchés et en réduisant les écarts de prix. Le réseau d'électricité italien n'est pas encore suffisamment équipé pour faire face à des échanges transfrontières accrus et des sources d'énergie renouvelables irrégulières de l'ampleur prévue pour 2030. Des investissements en matière de prévention des risques hydrogéologiques et sismiques doivent être réalisés pour réduire les dépenses relatives à l'aide d'urgence, y compris pour ce qui est des infrastructures. Pour 2019, l'Italie s'est vu accorder une aide de 2,1 milliards d'euros au titre des règles budgétaires de l'Union à des fins de prévention des risques hydrogéologiques majeurs. Enfin, les investissements efficaces sont insuffisants dans les domaines de la gestion des déchets et des infrastructures hydrauliques dans le sud de l'Italie, alors que des risques de pénuries d'eau et de sécheresse subsistent. La fragmentation du secteur, conjuguée au profil de crédible défavorable des petits opérateurs, reste un obstacle à l'investissement. Des investissements, notamment en matière de réaction au changement climatique et en faveur de la durabilité environnementale, de la prévention des risques et de la connectivité des zones rurales, contribueraient également à remédier aux disparités régionales. Dans les zones rurales, le réseau à large bande est également moins développé. En ce qui concerne la couverture en haut débit ultra-rapide (100 Mbps et plus), l'Italie est toujours à la traîne (soit 24 % seulement, contre 60 % en moyenne dans l'Union) et figure en bas de classement (à la 27^e place) avec un taux de croissance qui reste très modéré. La couverture et l'adoption du haut débit ultra-rapide affichent des résultats très inférieurs aux moyennes de l'Union.

- (23) La faible capacité du secteur public, en particulier au niveau local, à gérer les financements constitue un obstacle à l'investissement entre secteurs, en raison de procédures complexes, du chevauchement des responsabilités et de la mauvaise gestion de l'emploi dans le secteur public. Des compétences inadéquates dans le secteur public limitent les capacités d'appréciation, de sélection et de gestion des projets d'investissement. Elles compromettent également la mise en œuvre des fonds de l'Union, domaine dans lequel l'Italie est à la traîne par rapport à la moyenne de l'Union. La piètre qualité de la gouvernance en Italie du Sud limite sérieusement la capacité de celle-ci en matière de dépenses et d'élaboration des politiques. L'amélioration de la capacité administrative constitue une condition préalable à la réalisation effective d'investissements publics et à l'utilisation des fonds de l'Union, avec des retombées positives sur les investissements privés et la croissance du PIB. De telles améliorations pourraient conférer une incidence plus grande aux investissements dans le domaine de la large bande, des transports, de la gestion de l'eau et de l'économie circulaire, en particulier en Italie du Sud. Cette dernière est à la traîne, en particulier pour ce qui est des investissements immatériels. L'amélioration des capacités administratives des instances centrales et locales aurait une incidence positive sur la planification, l'évaluation et le suivi des projets d'investissement, ainsi que sur l'identification des obstacles et leur levée.
- (24) L'amélioration de l'efficacité de l'administration publique italienne et de sa capacité de répondre aux besoins des entreprises aurait une incidence positive sur l'environnement des entreprises, sur les investissements et sur la capacité des entreprises à exploiter les possibilités d'innovation. En 2015, une loi d'habilitation générale réformant l'administration publique a été adoptée. La réforme portait sur la plupart des sources d'inefficacité, telles que la longueur et la complexité des procédures, le manque de transparence, la gestion inefficace de l'emploi dans le secteur public et la gestion inefficace des entreprises publiques, ainsi que le faible niveau de numérisation. À la fin de l'année 2017, la majeure partie de la réforme avait été exécutée et sa mise en œuvre se poursuit, soutenue par la nouvelle loi «*Concrettezza*». Toutefois, une planification incohérente, des ressources financières limitées et une coordination insuffisante retardent la mise en œuvre des services publics numériques dans des domaines clés tels que les systèmes de paiement en ligne, qui contribueraient à réduire la complexité et à accroître la transparence. L'âge moyen élevé des travailleurs du secteur public et leurs compétences numériques généralement faibles ralentissent encore ce processus. Néanmoins, la combinaison d'objectifs clairs et d'une mise en œuvre efficace conduit à des résultats évidents, comme ce fut le cas pour le développement rapide du marché électronique pour les administrations publiques et la facturation en ligne. La réforme de l'administration publique de 2015 prévoyait aussi un nouveau cadre réformant la gestion des services publics locaux. Toutefois, en novembre 2016, la Cour constitutionnelle italienne a déclaré contraire à la Constitution la procédure suivie pour adopter plusieurs décrets législatifs, y compris celui sur les services publics locaux. Une nouvelle initiative législative est donc nécessaire pour promouvoir l'efficacité et la qualité des services publics locaux, notamment en privilégiant les offres concurrentielles par rapport aux solutions internes ou à des subventions directes.

- (25) L'actualisation du document économique et financier 2018 (NADEF 2018) qualifie l'élaboration de projets et l'amélioration de la qualité du cycle de projet d'éléments critiques aux fins de la relance des dépenses d'investissement effectives en Italie. Il mentionne également la constitution d'un fonds de subventions spécifique pour l'élaboration et l'examen de projets d'infrastructures clés. Un autre fonds de subventions était prévu pour l'élaboration de projets plus petits mis en œuvre par des instances locales. Les décrets d'exécution concernant les deux fonds n'ont cependant pas encore été publiés, et le montant alloué à ces fonds pourrait être inférieur à celui indiqué initialement dans le DEF 2018. La loi de finances pour 2019 mentionne la création d'une «*Centrale per la progettazione*». Cet organe n'est toutefois pas encore opérationnel et sa mise en place semble nécessiter un effort à plus long terme. En termes de fonctionnalité, les modalités d'interaction entre cette *Centrale per la progettazione* et les municipalités et d'autres instances locales ne sont pas claires.
- (26) L'amélioration de l'environnement des entreprises favoriserait l'esprit d'entreprise et de meilleures conditions-cadres de concurrence permettraient une allocation plus efficiente des ressources ainsi que des gains de productivité. La loi annuelle sur la concurrence de 2015, adoptée en août 2017, doit être dûment mise en œuvre. En outre, des obstacles importants à la concurrence subsistent dans certains secteurs, tels que les services aux entreprises et le commerce de détail. L'amélioration de la qualité du cadre réglementaire garantirait des conditions de concurrence équitables tant aux plateformes innovantes qu'aux opérateurs traditionnels, libérant le plein potentiel de l'économie collaborative et contribuant à une concurrence plus équitable dans tous les secteurs. L'amélioration des procédures de mise en concurrence pour la passation des marchés publics de services et l'attribution des concessions de services pour l'accès aux biens publics aurait une incidence positive sur la qualité des services. Le manque de stabilité en matière de réglementation du système des marchés publics pourrait compromettre quelques-uns des principaux bénéfices tirés des réformes antérieures et contribuer à retarder des investissements. La surveillance du marché des produits est répartie entre diverses organisations, se caractérise par de nombreux chevauchements et est dépourvue de systèmes permettant une coordination efficiente. Cela réduit l'efficacité des contrôles en empêchant la concurrence déloyale des entreprises qui ne se conforment pas aux règles.
- (27) L'efficacité limitée du système de justice civile italien demeure une source de préoccupation. En 2017, la durée des litiges civils et commerciaux était toujours parmi les plus longues de l'Union, quel que soit le degré de juridiction. Alors que la durée des procédures s'est accrue en première instance par rapport à 2016, les réformes antérieures commencent à influencer positivement sur celle des procédures devant les instances supérieures, même si des progrès doivent encore être accomplis pour limiter les recours abusifs aux procès et garantir un fonctionnement plus efficient des tribunaux. Au niveau de la Cour suprême de cassation, le nombre élevé d'affaires nouvelles («entrantes»), conjugué à un taux plus faible d'affaires classées dans le domaine de la fiscalité, nuit à l'efficacité de la Cour et suscite des inquiétudes quant au système de justice fiscale en première et deuxième instances. Globalement, la mise en œuvre adéquate de règles procédurales plus simples pourrait contribuer à accélérer de façon décisive les procès civils. À cet égard, une réforme visant à simplifier la procédure civile a été annoncée, mais n'a pas encore été présentée au Parlement. D'autres problèmes sont signalés, comme l'utilisation toujours limitée et incohérente du filtre d'irrecevabilité pour les recours en deuxième instance, les nombreux postes toujours vacants au niveau administratif et les différences subsistant entre les juridictions en termes d'efficacité de la gestion des affaires.
- (28) L'Italie a récemment progressé dans l'amélioration de son cadre anticorruption, avec entre autres une meilleure protection des lanceurs d'alertes, un rôle accru dévolu à l'autorité nationale de lutte contre la corruption pour ce qui est de la mise en œuvre de ce cadre, ainsi qu'une nouvelle loi anticorruption en janvier 2019. Cette dernière vise à améliorer la détection et la répression de la corruption par des sanctions plus strictes, des techniques d'enquête plus efficaces et un mécanisme de clémence pour les personnes dénonçant la corruption. Cette loi supprime également les délais de prescription après une condamnation en première instance, mais à partir de 2020 seulement. Il s'agit d'une mesure positive, conforme aux normes internationales, qui était attendue de longue date. Toutefois, la répression de la corruption demeure inefficace en Italie, principalement parce que la longueur des procédures pénales reste excessive en l'absence d'une réforme, indispensable, des procédures pénales, y compris du système de recours, pour prévenir les procédures abusives. En outre, des écarts subsistent en ce qui concerne le cadre des poursuites de délits spécifiques, comme le détournement de fonds publics.

- (29) Les banques italiennes ont continué de bien progresser en ce qui concerne le redressement de leurs bilans, en dépit d'un regain de pression sur le marché. Toutefois, en raison de leur exposition élevée aux obligations souveraines, la volatilité du marché a eu des répercussions négatives pour leur situation sur le plan des fonds propres, exerçant une pression sur les coûts de financement et compliquant leur accès au financement de gros non garanti. La diminution constante des encours accumulés de prêts non performants et des prêts dont le remboursement est jugé improbable reste garantie, en particulier pour les banques de petite taille et les banques de deuxième rang, afin de continuer à renforcer la stabilité financière et de renforcer l'offre de crédit à l'économie réelle. Le fait de permettre aux banques, en particulier celles de plus petite taille, de progresser dans la réalisation de leurs exigences de financement réglementaires accroîtrait également la résilience du système face aux chocs externes. Il importe aussi de remédier à la faiblesse structurelle de la rentabilité des banques en améliorant l'efficacité et l'optimisation du modèle économique. La mise en œuvre en temps utile des décrets relatifs à la réforme des procédures d'insolvabilité contribuerait à accélérer les procédures de saisie et de recouvrement de garanties, toujours lentes, et améliorerait encore la résilience du secteur bancaire. Les dédommagements éventuels accordés par l'État aux actionnaires et aux détenteurs privés de dettes subordonnées de banques ayant fait l'objet par le passé de procédures de liquidation administrative devraient viser strictement à remédier aux conséquences des ventes abusives sur le plan social. La gouvernance du système bancaire devrait encore être améliorée en achevant rapidement la réforme des grandes banques coopératives, entreprise en 2015 après que la clarté juridique a été établie.
- (30) Le crédit bancaire demeure la principale source de financement des entreprises. Les entreprises plus petites et innovantes ont toutefois toujours beaucoup de mal à accéder au crédit, en particulier dans le sud de l'Italie. Le marché des capitaux est peu développé par rapport aux autres États membres, en raison notamment de facteurs limitant la demande, comme le niveau peu élevé d'éducation financière, la peur d'une perte de contrôle et des procédures administratives lourdes. Plusieurs mesures ont été introduites ces dernières années afin d'améliorer l'accès à la finance. Ces mesures mettent généralement l'accent sur le canal du crédit bancaire, même si des mesures axées sur le marché, telles que les mini-obligations, le marché des investissements alternatifs, le capital-risque et des aides publiques directes ont également contribué à permettre aux entreprises plus petites et innovantes d'avoir accès au financement. La suppression, dans le budget 2019, de la déduction fiscale accordée pour le capital à risque pourrait rendre les entreprises moins enclines à recourir au financement sur fonds propres. Pour encourager efficacement l'accès au financement non bancaire, il convient de tenir compte des besoins des entreprises plus petites et innovantes, ainsi que de la capacité des investisseurs à évaluer les projets d'investissement. La diversification des sources de financement protégerait plus efficacement les investissements des entreprises des chocs au sein du secteur bancaire, tout en encourageant l'innovation et la croissance.
- (31) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes relevées dans les recommandations, en particulier dans les domaines visés à l'annexe D du rapport 2019 concernant l'Italie. Cela permettrait à l'Italie d'utiliser ces fonds au mieux dans les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives du pays qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.
- (32) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Italie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à l'Italie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Italie, 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.
- (33) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁸⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous;
- (34) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Elles contribuent également à la mise en œuvre des quatre premières recommandations pour la zone euro. Les politiques budgétaires visées dans la recommandation figurant au point 1 contribuent notamment à remédier aux déséquilibres liés à une dette publique élevée,

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que l'Italie s'attache, en 2019 et 2020, à:

1. garantir une réduction nominale des dépenses publiques primaires nettes de 0,1 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du taux de la dette publique; à alléger la fiscalité du travail, notamment en réduisant les dépenses fiscales et en réformant les valeurs cadastrales dépassées; lutter contre la fraude fiscale, consistant en particulier en la non-facturation, notamment en renforçant l'utilisation obligatoire des paiements électroniques grâce, entre autres, à un abaissement des seuils légaux pour les paiements en espèces; mettre en œuvre pleinement les précédentes réformes du système de retraites afin de réduire la part des pensions dans les dépenses publiques et de dégager des marges pour d'autres dépenses sociales et dépenses favorisant la croissance;
2. redoubler d'efforts pour lutter contre le travail non déclaré; garantir une intégration effective des politiques actives du marché du travail et de la politique sociale et atteindre en particulier les jeunes et les groupes vulnérables; encourager la participation des femmes au marché du travail au moyen d'une stratégie globale, notamment par l'accès à des services de garde d'enfants et de soins de longue durée de qualité; améliorer les résultats en matière d'éducation, également par des investissements adéquats et ciblés, et encourager le renforcement des compétences, notamment des compétences numériques;
3. axer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et l'innovation et sur la qualité des infrastructures, en tenant compte des disparités régionales; améliorer l'efficacité de l'administration publique, y compris en investissant dans les compétences des travailleurs du secteur public, en accélérant la numérisation et en accroissant l'efficacité et la qualité des services publics à l'échelle locale; remédier aux restrictions de concurrence, notamment dans le secteur du détail et dans le domaine des services aux entreprises, également par l'élaboration d'une nouvelle loi annuelle sur la concurrence;
4. réduire la durée des procès civils, quel que soit le degré de juridiction, en appliquant et en simplifiant les règles procédurales, notamment celles examinées par le législateur et en mettant particulièrement l'accent sur les régimes d'insolvabilité; améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption en réformant les règles procédurales afin de diminuer la durée des procès pénaux;
5. mettre l'accent sur la restructuration du bilan, en particulier pour les banques de petite taille et de taille moyenne, en améliorant l'efficacité et la qualité des actifs, en poursuivant la réduction des prêts non performants et en diversifiant le financement; améliorer le financement non bancaire pour les entreprises plus petites et innovantes.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2019**

(2019/C 301/13)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel Chypre était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, Chypre devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-dessous. En particulier, les mesures visant à réduire la charge administrative aideront à répondre à la première recommandation pour la zone euro en ce qui concerne l'environnement des entreprises et les gains de productivité pour le rééquilibrage de la zone euro. Le fait d'axer la politique économique relative aux investissements sur les domaines indiqués aidera à répondre à la deuxième recommandation pour la zone euro concernant le soutien à l'investissement. Les mesures fiscales et les mesures centrées sur le renforcement des compétences aideront à répondre à la troisième recommandation pour la zone euro quant à la lutte contre la planification fiscale agressive et au fonctionnement du marché du travail. Enfin, les mesures destinées à améliorer le fonctionnement de la société de gestion d'actifs aideront à répondre à la quatrième recommandation pour la zone euro pour ce qui est de la réduction des prêts non performants.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (3) Le rapport 2019 pour Chypre a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par Chypre dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que Chypre avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que Chypre connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, il est essentiel que l'État membre s'attaque à l'encours élevé des dettes publique, privée et extérieure ainsi que des prêts non performants.
- (4) Chypre a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 15 avril 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 30 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) Chypre relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le solde des administrations publiques, qui s'est transformé en un déficit de 4,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 et a donc dépassé la valeur de référence de 3 % du PIB fixée dans le traité, devrait atteindre un excédent en termes nominaux de 3,0 % du PIB en 2019 et supérieur à 2,0 % du PIB sur l'ensemble de la période couverte par le programme. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels, devrait être atteint au cours de la période 2019-2022. Après avoir augmenté pour s'établir à environ 102,5 % du PIB en 2018, le ratio de la dette publique au PIB devrait baisser pour passer à 95,7 % en 2019 et continuer à diminuer ensuite constamment pour atteindre 77,5 % en 2022, selon le programme de stabilité pour 2019. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Les risques associés aux hypothèses macroéconomiques et budgétaires présentées dans le programme de stabilité sont orientés à la baisse, principalement en raison des évolutions extérieures, ainsi que de l'incidence budgétaire potentielle de décisions de justice sur les réformes budgétaires passées et des besoins de financement des hôpitaux publics au cours des premières années du système national de santé. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde des administrations publiques devrait enregistrer un excédent de 3,0 % du PIB en 2019 et de 2,8 % du PIB en 2020. Toujours selon les mêmes prévisions, le solde structurel devrait atteindre 1,1 % du PIB en 2019 et 0,7 % du PIB en 2020, et donc continuer de dépasser l'objectif budgétaire à moyen terme. Sur la base des prévisions, Chypre devrait respecter les dispositions en matière de dette en 2019 et en 2020. D'une manière générale, le Conseil prévoit que Chypre respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.
- (7) Le 5 juin 2019, la Commission a publié un rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité étant donné que, sur la base des données communiquées, le déficit nominal ne respectait pas, en 2018, la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Dans ce rapport, la Commission a conclu qu'il n'y avait pas lieu de prendre de nouvelles mesures conduisant à l'adoption d'une décision sur l'existence d'un déficit excessif. Le manque d'efficacité de l'administration publique et des administrations locales reste un défi à relever malgré certains progrès dans le domaine des services d'administration en ligne. Cela a des incidences sur l'environnement des entreprises. Des propositions législatives importantes visant à régler le problème se font toujours attendre. Il s'agit notamment de propositions de loi sur la réforme de l'administration publique et des administrations locales. Des lacunes dans le cadre de gouvernance des entités publiques pourraient faciliter l'accumulation d'engagements publics conditionnels et entraver les capacités d'investissement dans des services de base, tels que les télécommunications et l'énergie. La maîtrise de la masse salariale du secteur public, qui a été un facteur déterminant dans l'assainissement budgétaire à Chypre, justifie la poursuite des mesures entreprises.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 55.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (8) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les régimes fiscaux plus efficaces et plus justes, comme indiqué dans la recommandation 2019 pour la zone euro. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres requièrent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'Union. Chypre a pris des mesures pour lutter contre la planification fiscale agressive. Toutefois, les niveaux élevés des paiements de dividendes et d'intérêts (en pourcentage du PIB) indiquent que les règles fiscales chypriotes pourraient être utilisées par des entreprises qui pratiquent la planification fiscale agressive. L'absence de retenues à la source sur les paiements sortants (c'est-à-dire les paiements de résidents de l'Union à des résidents de pays tiers) de dividendes, d'intérêts et, dans de nombreux cas, de redevances effectués par des entreprises établies à Chypre en faveur de résidents de pays tiers peut conduire à ce que ces paiements échappent totalement à l'impôt s'ils ne sont pas imposables non plus dans la juridiction du bénéficiaire. L'absence de ce type de retenues, combinée aux règles en matière de résidence fiscale des sociétés, peut faciliter la planification fiscale agressive. Il y a lieu de surveiller de près le régime de déduction des intérêts notionnels afin d'éviter toute utilisation abusive à des fins de planification fiscale agressive. Enfin, le programme de naturalisation exceptionnelle d'investisseurs à Chypre et le programme de résidence par investissement donnent accès à un taux d'imposition des personnes physiques peu élevé sur les revenus provenant d'actifs financiers étrangers et n'imposent pas à un particulier l'obligation de passer un certain temps dans la juridiction qui propose le programme. L'OCDE a conclu à l'existence d'un risque potentiellement élevé que ces programmes soient utilisés de façon abusive pour contourner l'obligation d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.
- (9) Des mesures importantes ont été mises en œuvre dans le cadre d'une stratégie globale relative aux prêts non performants. Cela a conduit à une nette réduction des prêts non performants dans le secteur bancaire, principalement en raison de la vente et de la liquidation de Cyprus Cooperative Bank et du transfert de son portefeuille de prêts non performants à une société publique de gestion d'actifs. En outre, la loi sur la vente de prêts a été améliorée et une loi sur la titrisation de prêts a été adoptée. Afin de maximiser le produit de la vente des actifs et, à terme, de contribuer à réduire la dette privée, il est essentiel que la société publique de gestion d'actifs dispose d'une structure de gouvernance efficace, d'un personnel d'encadrement très spécialisé, d'une indépendance opérationnelle vis-à-vis de l'État chypriote et d'objectifs bien définis conformes aux engagements pris par le gouvernement dans le cadre de la décision en matière d'aides d'État relative à la vente de Cyprus Cooperative Bank, qui a été approuvée par la Commission européenne. Par ailleurs, il est important de mettre en place un cadre de surveillance adéquat pour les sociétés d'acquisition de crédits, étant donné que le nombre de sociétés de ce type a augmenté, y compris la société publique de gestion d'actifs, et que davantage de ventes de portefeuilles de prêts non performants sont prévues dans l'avenir. Les capacités des autorités de surveillance des assurances et des fonds de pension en matière de gouvernance et sur le plan administratif restent faibles. Il convient de parachever rapidement l'intégration de ces autorités de surveillance. Plus généralement, il y a lieu de renforcer le cadre de surveillance des marchés des capitaux, eu égard aux activités transfrontières relativement importantes des sociétés de services financiers non bancaires et à la croissance exponentielle des sociétés agréées au cours des dernières années.
- (10) L'emploi est en hausse, le chômage est en baisse, et les capacités à court terme des services publics de l'emploi, s'agissant de faciliter un soutien actif à l'emploi, ont été améliorées. Toutefois, la viabilité à long terme des capacités des services publics de l'emploi reste un aspect dont il faut tenir compte, étant donné que le personnel supplémentaire n'a été recruté que pour deux ans. En 2018, la proportion de jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation était l'une des plus élevées de l'Union. La faible efficience des services publics de l'emploi ainsi que le caractère limité de leur déploiement et de leur participation à l'activation en vue d'aider les personnes à trouver du travail restent problématiques. Par conséquent, il est possible de renforcer l'action d'information et le soutien à l'activation dans le domaine de l'accès à l'emploi, en particulier à l'égard des jeunes et des chômeurs de longue durée. Il s'agit notamment de promouvoir l'emploi indépendant et l'économie sociale, ainsi que de moderniser les institutions et les services du marché du travail pour aider les personnes à acquérir des compétences qui répondent mieux aux besoins du marché du travail.
- (11) Les pénuries et inadéquations de compétences figurent parmi les principaux obstacles à l'investissement des entreprises, ce qui met en évidence la nécessité d'investir davantage dans la formation du potentiel de main-d'œuvre inutilisé et sous-exploité, de faire en sorte que les programmes d'études répondent mieux aux besoins du marché du travail et d'investir dans la mise en adéquation des infrastructures d'enseignement professionnel. S'agissant des réformes essentielles dans le domaine de l'éducation et de la formation, visant notamment à améliorer les nominations et l'évaluation des enseignants, les progrès réalisés sont inégaux. Les résultats en matière d'éducation restent faibles, tout comme la participation à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants, qui est devenue moins abordable pour les ménages étant donné que leurs revenus ont baissé plus rapidement que les frais de garde d'enfants pendant la crise. La poursuite des efforts destinés à moderniser le système d'éducation et de formation à tous les niveaux contribuera à améliorer les résultats en matière d'éducation et à accroître le potentiel de croissance durable à Chypre. La révision des programmes d'enseignement professionnel et de formation constitue une étape prometteuse dans la réduction des inadéquations de compétences sur le marché du travail. Cependant, les inadéquations de compétences constatées en ce qui concerne les diplômés de l'enseignement supérieur et la faible participation à l'éducation et à la formation des adultes, en particulier dans le cas des personnes peu qualifiées, soulignent la nécessité de renforcer les mesures de perfectionnement professionnel et de reconversion.

- (12) Chypre a réalisé des progrès dans le domaine des soins de santé par l'adoption d'une législation visant à mettre en place un nouveau système national de santé. Ce nouveau système a pour objectif d'améliorer l'accès, d'instaurer une couverture maladie universelle, de réduire le niveau élevé des paiements directs et d'augmenter l'efficacité de la prestation des soins dans le secteur public. Le système devrait être pleinement opérationnel en 2020 mais avant cela, il reste à régler d'importantes difficultés liées à sa mise en œuvre et à combler les besoins en termes d'investissement. Il demeure essentiel de préserver la viabilité à long terme du système, notamment en garantissant l'autonomie financière et opérationnelle des hôpitaux publics, comme prévu. Des mesures destinées à assurer la modernisation et à améliorer l'efficacité des prestataires de soins de santé, notamment dans le secteur des soins de santé primaires, à introduire des services de santé en ligne et à créer une Organisation Nationale du Médicament renforceraient encore le système de soins de santé. Le niveau des services de soins de longue durée est faible et reste un défi à relever compte tenu du vieillissement de la population.
- (13) La faible performance environnementale de Chypre est une préoccupation majeure, et le pays reste vulnérable au changement climatique. Chypre doit améliorer sensiblement son système de gestion des déchets et l'économie circulaire. La production de déchets reste nettement supérieure à la moyenne de l'Union et a augmenté depuis 2014. Les installations actuelles de traitement des déchets ne permettent pas d'atteindre des taux de recyclage élevés, et le manque d'instruments économiques tels que les taxes de mise en décharge rend le recyclage économiquement peu attrayant. La gestion de l'eau, en particulier dans les zones urbaines, est caractérisée par un manque d'efficacité. La rareté de l'eau, combinée à la surexploitation des eaux souterraines, est le principal défi auquel Chypre est confrontée. En ce qui concerne les eaux urbaines résiduaires, un volume considérable d'eaux usées est encore rejeté sans collecte ni traitement – environ la moitié seulement du volume total d'eaux usées fait l'objet d'un traitement secondaire. Les sécheresses et la rareté de l'eau sont des préoccupations majeures, et une réponse insuffisante des pouvoirs publics pourrait avoir des répercussions sur l'économie rurale et le tourisme de Chypre. Par conséquent, une gestion durable et une utilisation efficiente de ses ressources naturelles, conjuguées à une application plus stricte de la législation en matière d'environnement et de climat, sont essentielles pour que Chypre puisse atténuer les effets néfastes du changement climatique, préserver et restaurer son environnement naturel et assurer une croissance économique durable à long terme.
- (14) Chypre peut faire un bien meilleur usage de ses sources d'énergie renouvelables, en particulier de l'énergie solaire, et s'attaquer aux inefficacités énergétiques actuelles. La part des énergies renouvelables à Chypre était de 9,72 % en 2017, l'objectif pour 2020 étant de 13 %. Les bâtiments résidentiels et commerciaux construits avec des niveaux faibles ou nuls de protection thermique, en particulier en milieu urbain, sont une source importante d'inefficacité énergétique. Les conditions-cadres pour l'investissement dans le secteur des énergies renouvelables se sont améliorées, et plusieurs mesures ont été introduites, notamment des installations de systèmes photovoltaïques et des programmes d'aide en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et des ménages. Cependant, Chypre n'a pas encore pleinement tiré parti de son potentiel considérable en matière de production d'énergie renouvelable, en particulier à partir de sources solaires. La dépendance à l'égard des routes pour le transport intérieur présente un certain nombre d'enjeux pour les pouvoirs publics, en particulier la lutte contre la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre, et entraîne également une forte congestion dans les zones urbaines aux heures de pointe et sur les routes à destination et en provenance des ports. Avec une part de 2,7 % en 2016, Chypre est également à la traîne en ce qui concerne l'utilisation de sources d'énergie renouvelables dans les transports et pourrait avoir des difficultés à atteindre l'objectif contraignant de 10 % d'ici à 2020.
- (15) Il est essentiel, pour renforcer la productivité, d'investir dans l'économie numérique et dans l'amélioration des compétences numériques des travailleurs. Chypre occupe le bas du classement en ce qui concerne l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI) 2019 de la Commission européenne. Seuls 50 % des Chypriotes âgés de 16 à 74 ans possèdent des compétences numériques de base, et les spécialistes des TIC représentent toujours une proportion de la main-d'œuvre moins élevée qu'au niveau de l'Union dans son ensemble (2,3 % contre 3,7 %), ce qui entrave le potentiel de l'économie numérique. Le niveau d'interaction en ligne entre les administrations publiques et les citoyens est limité; seuls 50 % des Chypriotes interagissent en ligne. Le commerce électronique s'améliore, mais reste inférieur à la moyenne de l'Union.
- (16) Chypre reste un innovateur modéré, ses performances en matière d'innovation ayant fléchi depuis 2010. Les niveaux des dépenses publiques et privées de recherche et de développement figurent parmi les plus faibles de l'Union, ce qui entrave la capacité d'innovation des centres de recherche et du secteur des entreprises. L'interaction entre le monde universitaire et les entreprises est également très limitée. Pour pouvoir améliorer sa compétitivité et, en particulier, celle de ses PME, il est essentiel que Chypre accroisse la capacité d'innovation du secteur des entreprises et favorise l'accès au financement et aux investissements axés sur des domaines de spécialisation intelligente bien définis.
- (17) La charge administrative est lourde, en particulier pour le lancement d'investissements stratégiques. Il est possible de simplifier considérablement les procédures d'obtention de permis pour les investissements stratégiques, et la législation en la matière est toujours attendue.

- (18) La mise en œuvre du plan d'action en faveur de la croissance a permis de réaliser certains progrès en matière d'entrepreneuriat et d'accès au financement pour les PME. Toutefois, les mesures de soutien financier aux PME reposent encore principalement sur des subventions et des financements bancaires bénéficiant de l'appui de fonds de l'Union et/ou de fonds nationaux. Les sources de financement alternatives telles que le capital-risque, les fonds propres et le financement participatif restent marginales pour les entreprises chypriotes. Une meilleure coordination du soutien aux entreprises pourrait améliorer le recours à de telles sources de financement. Les efforts de privatisation visant à attirer des investissements étrangers susceptibles d'accroître la productivité sont, dans de nombreux cas, en suspens, et seuls quelques projets de privatisation avancent progressivement.
- (19) Les inefficacités persistantes du système judiciaire continuent à avoir des répercussions sur l'exécution des contrats et à empêcher le règlement rapide des litiges en matière civile et commerciale et l'instruction en matière de criminalité grave. La lourdeur et le caractère dépassé des règles de procédure civile et les faiblesses dans l'application des décisions de justice incitent les banques à recourir aux cadres en matière de saisies et d'insolvabilité afin de réduire l'encours de prêts non performants. Par une série de réformes, Chypre a commencé à s'employer à résoudre les problèmes les plus criants que connaît le système judiciaire, en particulier les règles de procédure civile surannées, le faible degré de spécialisation et de numérisation au sein des tribunaux, la résorption de l'important arriéré judiciaire et le manque de formation tout au long de la vie pour les juges. Cependant, les progrès demeurent lents. Cependant, les progrès restent lents. La réforme devrait être conforme aux engagements pris par le gouvernement dans le cadre de la décision en matière d'aides d'État relative à la vente de Cyprus Cooperative Bank, qui a été approuvée par la Commission européenne. Des cadres améliorés en matière de saisies et d'insolvabilité ont été adoptés en 2018. La mise en œuvre résolue des nouvelles lois, conjuguée à des efforts visant à garantir un système judiciaire efficace et une application plus stricte des décisions de justice, devrait contribuer à améliorer la discipline en matière de remboursement de la dette. Une stratégie nationale de lutte contre la corruption est en place depuis décembre 2017 et a été renforcée par l'approbation en mai 2019, par le Conseil des ministres, d'un plan d'action horizontal national contre la corruption. Des projets de loi concernant la création d'une nouvelle agence indépendante de lutte contre la corruption et la protection des lanceurs d'alerte ont été soumis au parlement mais doivent encore être adoptés. Ces lois contribueraient à renforcer le cadre national de lutte contre la corruption. Les réformes anti-corruption devraient être accélérées par la mise en œuvre rapide du plan d'action contre la corruption. L'indépendance du ministère public doit être préservée, et il convient de renforcer les capacités en matière d'application de la loi.
- (20) En dépit de certains efforts pour réduire l'arriéré dans la délivrance des titres de propriété, celui-ci reste important. Une solution structurelle visant à remédier aux insuffisances du système régissant les transactions immobilières (c.-à-d. la délivrance et le transfert des titres de propriété) doit encore être trouvée. Une telle solution est essentielle pour faciliter les procédures de saisie et permettre la réalisation des sûretés.
- (21) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à remédier à certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. Cela permettrait à Chypre d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités territoriales. Le renforcement des capacités administratives du pays qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.
- (22) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Chypre, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à Chypre les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable à Chypre, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (23) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et est d'avis ⁽⁷⁾ que Chypre devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (24) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation 2019 pour la zone euro, et en particulier des première, troisième et quatrième recommandations pour la zone euro,

⁽⁷⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que Chypre s'attache, sur la période 2019-2020:

1. à adopter les principales réformes législatives visant à améliorer l'efficacité du secteur public, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration publique ainsi que la gouvernance des entités publiques et des administrations locales; à s'attaquer aux caractéristiques du système fiscal qui sont susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive des particuliers et des multinationales, notamment au moyen de paiements sortants effectués par des multinationales;
2. à faciliter la réduction des prêts non performants, notamment par la mise en place d'une structure efficace de gouvernance pour la société publique de gestion d'actifs, en prenant des mesures pour améliorer la discipline de paiement et en renforçant la surveillance des sociétés d'acquisition de crédits; à renforcer les capacités de surveillance dans le secteur financier non bancaire, notamment en intégrant pleinement les autorités de surveillance des assurances et des fonds de pension;
3. à mener à bien les réformes ayant pour but d'accroître l'efficacité des services publics de l'emploi et à renforcer l'action d'information et le soutien à l'activation à l'égard des jeunes; à mettre en œuvre la réforme du système d'éducation et de formation, y compris l'évaluation des enseignants, et à accroître la mobilisation des employeurs et la participation des apprenants dans le domaine de l'enseignement et la formation professionnels, ainsi que l'offre de services abordables en matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants; à prendre des mesures pour faire en sorte que le système national de santé devienne opérationnel en 2020, comme prévu, tout en préservant sa viabilité à long terme;
4. à axer la politique économique relative aux investissements sur le transport durable, l'environnement, en particulier la gestion des déchets et de l'eau, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la numérisation, y compris les compétences numériques, ainsi que la recherche et l'innovation, en tenant compte des disparités territoriales à Chypre; à adopter une législation visant à simplifier les procédures permettant aux investisseurs stratégiques d'obtenir les permis et autorisations nécessaires; à améliorer l'accès au financement pour les PME et à reprendre la mise en œuvre des projets de privatisation;
5. à intensifier les efforts visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire, y compris le fonctionnement de la justice administrative et la révision des procédures civiles, la spécialisation accrue des tribunaux et la mise en place d'un système de justice en ligne pleinement opérationnel; à prendre des mesures pour renforcer l'exécution des créances et garantir l'existence de systèmes fiables et rapides pour la délivrance et le transfert des titres de propriété et des droits de propriété immobilière; à accélérer les réformes anti-corruption, à préserver l'indépendance du ministère public et à renforcer les capacités en matière d'application de la loi.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lettonie pour 2019**

(2019/C 301/14)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Lettonie n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Lettonie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous. En particulier, le fait de centrer la politique économique liée à l'investissement dans les domaines précisés et les mesures visant à améliorer les compétences contribueront à répondre à la première recommandation pour la zone euro en ce qui concerne l'amélioration de la productivité pour rééquilibrer la zone euro, et les mesures fiscales aideront à répondre à la troisième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (3) Le rapport 2019 pour la Lettonie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Lettonie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la Lettonie avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) La Lettonie a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 15 avril 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 17 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) La Lettonie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit une amélioration du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 1,0 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à un déficit de 0,5 % du PIB en 2019, de 0,4 % du PIB en 2020 et de 0,2 % du PIB en 2021. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à un déficit de 1 % du PIB en termes structurels, devrait être atteint en 2019, compte tenu de la possibilité octroyée en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait reculer pour atteindre 33,1 % du PIB en 2022. Les projections de croissance du PIB figurant dans le programme de stabilité pour 2019 semblent plausibles. Les risques qui pèsent sur la position budgétaire sont équilibrés.
- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé que la Lettonie atteigne son objectif budgétaire à moyen terme en 2019, compte tenu des possibilités octroyées en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ de 4,8 % en 2019, ce qui représente une amélioration du solde structurel de 0,2 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, la Lettonie devrait se rapprocher de son objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de la possibilité octroyée en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Aussi l'évaluation actuelle indique-t-elle un risque d'écart en 2019. Dans le même temps, le taux de croissance nominal escompté des dépenses publiques primaires nettes indiquerait actuellement un risque d'écart important par rapport à l'exigence de 2019. Si les évaluations futures ne prévoient plus que le solde structurel soit proche de l'objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de la possibilité octroyée en raison de la mise en œuvre des réformes structurelles pour lesquelles un écart temporaire est accordé, une évaluation globale devra tenir compte d'un possible écart par rapport à l'exigence fixée.
- (8) En 2020, compte tenu de l'écart de production de 1,3 % attendu pour la Lettonie, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser pas 3,5 %, ce qui correspondrait à l'ajustement structurel de 0,5 % du PIB découlant de la matrice d'ajustement arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, à politiques inchangées, la Lettonie devrait se rapprocher de son objectif budgétaire à moyen terme. Aussi l'évaluation actuelle indique-t-elle un risque d'écart en 2020. Dans le même temps, le taux de croissance nominal escompté des dépenses publiques primaires nettes indiquerait actuellement un risque d'écart important par rapport à l'exigence de 2020. Si les évaluations futures ne prévoient plus que le solde structurel soit proche de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale devra tenir compte d'un possible écart par rapport à l'exigence fixée. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que la Lettonie doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires en 2019 afin de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 60.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽⁷⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (9) Les recettes fiscales en pourcentage du produit intérieur brut de la Lettonie sont faibles par rapport à la moyenne de l'Union et limitent dans une certaine mesure la fourniture de services publics, en particulier dans le secteur des soins de santé, et l'inclusion sociale. Les capitaux et les biens sont relativement sous-imposés et le gel des valeurs utilisées pour calculer les impôts fonciers réduira encore les recettes engendrées. Dans le même temps, la charge fiscale qui pèse sur le travail reste élevée pour les bas salaires par rapport à la moyenne de l'Union, même si elle a été quelque peu réduite. La part de l'économie souterraine semble avoir diminué au cours des dernières années selon différentes estimations. Toutefois, la part des activités économiques sous-déclarées est plus élevée en Lettonie que dans les autres pays baltes. En particulier, la sous-déclaration des salaires («salaires de la main à la main»), notamment dans le secteur de la construction, représente une part importante de l'économie souterraine.
- (10) À la suite de la fermeture de sa troisième plus grande banque en raison d'allégations de blanchiment de capitaux, la Lettonie a renforcé sa réglementation applicable aux clients non résidents. En conséquence, les dépôts des non-résidents, qui sont la source principale de risque de blanchiment de capitaux en Lettonie, ont fortement baissé depuis mai 2018, mais des difficultés subsistent en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. En outre, la Lettonie a présenté un plan d'action détaillé pour améliorer sa stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Les principales priorités figurant dans le plan d'action consistent notamment à améliorer la surveillance fondée sur les risques, à doter les autorités de surveillance des ressources humaines nécessaires et à garantir des échanges d'informations et une collaboration efficaces avec les services d'enquête et le secteur privé. Il convient de veiller à la mise en œuvre effective de ces mesures une fois qu'elles auront été adoptées. Enfin, il y a lieu également de renforcer les capacités des services répressifs et des autorités judiciaires.
- (11) La Lettonie éprouve des difficultés à respecter plusieurs principes de protection et d'inclusion sociales qui figurent dans le socle européen des droits sociaux. Les inégalités de revenus en Lettonie sont élevées, étant donné que la redistribution au moyen du système fiscal et de protection sociale est faible. L'adéquation des prestations sociales reste faible et l'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté et des inégalités est limitée. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées et les personnes handicapées est relativement élevé et augmente parce que les prestations ne suivent pas le rythme de la croissance des salaires. Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale était de 49,0 % pour les personnes âgées en 2018 (moyenne de l'Union: 18,2 % en 2017) et de 40,7 % pour les personnes handicapées en 2017 (moyenne de l'Union: 29,3 % en 2017). Les prestations sociales pour les personnes handicapées et les pensions de vieillesse minimales n'ont pas été revues depuis 2006. La réforme du niveau de revenu minimum, annoncée en 2014, n'a pas été mise en œuvre, ce qui a des effets négatifs sur les ménages les plus pauvres. L'accès aux soins de longue durée reste également limité. Des investissements sont donc nécessaires pour combattre l'exclusion sociale, y compris en matière d'aide alimentaire et matérielle aux plus démunis. En outre, des investissements, notamment dans les infrastructures, sont nécessaires pour améliorer l'accès aux services de garde d'enfants, à l'emploi et à d'autres services sociaux, et pour favoriser l'intégration des services sociaux et de soins de santé, y compris le passage des soins en institution à des soins de proximité. La part de citoyens souffrant de privation grave de logement est parmi les plus élevées d'Europe (15,2 % contre 4,0 % en moyenne dans l'Union en 2017) et les logements sociaux sont rares. Des investissements sont nécessaires pour améliorer l'offre de logements abordables.
- (12) Si les taux d'emploi sont globalement élevés et en hausse, les effectifs employés sont négativement touchés par l'évolution démographique défavorable et l'émigration. De plus, l'emploi varie selon les régions et les niveaux de compétences. Les personnes âgées dont les compétences sont dépassées rencontrent plus de difficultés. Le faible niveau des compétences numériques au sein de la main-d'œuvre limite l'utilisation des technologies numériques par les entreprises et le potentiel d'innovation. La participation des adultes à l'apprentissage et la participation des sans-emploi aux mesures actives du marché du travail sont plus faibles que la moyenne de l'Union.
- (13) Le système éducatif éprouve des difficultés à consolider ses ressources tout en améliorant sa qualité et son efficacité. Bien que le système éducatif letton obtienne de bons résultats en matière d'apprentissage, l'accès à un enseignement de qualité reste tributaire du lieu de résidence et du type d'école. La réforme des programmes visant à mettre l'enseignement et la formation professionnels en adéquation avec les nouvelles exigences de qualifications a avancé et l'environnement scolaire professionnel s'est sensiblement amélioré. Toutefois, l'attractivité reste faible avec des taux d'inscription et des taux d'emploi des étudiants récemment diplômés inférieurs à la moyenne de l'Union.

- (14) L'offre de compétences est l'un des principaux domaines dans lesquels la demande d'investissement reste importante. L'adéquation des investissements, notamment dans les infrastructures, est requise pour améliorer la qualité, l'efficacité et la pertinence pour le marché du travail de l'éducation et de la formation et pour promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, en prévoyant notamment des possibilités flexibles de reconversion et de renforcement des compétences. Des investissements sont également nécessaires pour améliorer l'accès à l'emploi, notamment pour améliorer la portée et le champ d'action des politiques actives du marché du travail et accroître l'employabilité de la main-d'œuvre, ainsi que la mobilité sectorielle et régionale des travailleurs. Dans un contexte plus large, le renforcement des capacités des partenaires sociaux est important pour promouvoir des conditions de travail équitables et mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux.
- (15) Les faibles dépenses publiques dans les soins de santé et les choix de vie non sains sont les principales raisons qui expliquent le mauvais état de santé de la population. L'augmentation récente du financement de ces soins remédie à certaines restrictions d'accès liées aux limites annuelles de prestations et aux longs temps d'attente. Toutefois, le financement public des soins de santé reste largement inférieur à la moyenne de l'Union. L'accès équitable et en temps opportun aux soins de santé est limité, ce qui entraîne d'importants besoins de soins non satisfaits déclarés du fait des contributions directes des patients élevées, en particulier pour les groupes vulnérables, ainsi qu'une inégalité des chances. Les réformes visant à accroître l'efficacité et la qualité des soins de santé progressent mais en sont à un stade précoce et devraient s'accélérer, y compris en ce qui concerne les mesures de prévention efficaces, la rationalisation du secteur hospitalier, le renforcement des soins primaires et le ciblage de la gestion de la qualité. En outre, la Lettonie fait face à une pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de la santé, en particulier en termes d'infirmiers, qui entrave la fourniture de soins de santé publics et fait peser des risques sur la réussite des réformes de la santé. Si la division des services de santé en deux catégories («complet» et «minimum») entre en vigueur, cela risque de réduire encore l'accès équitable aux soins de santé et d'avoir des répercussions négatives sur la santé. L'adéquation des investissements dans les soins de santé, y compris les infrastructures, est nécessaire pour renforcer l'accessibilité, le caractère abordable et la qualité des soins de santé afin d'améliorer le statut sanitaire de la population et de garantir des carrières plus longues et en meilleure santé.
- (16) La Lettonie investit peu dans la recherche et le développement et son déficit d'investissement dans l'innovation est important. En 2017, la part des dépenses de la Lettonie dans la recherche et le développement était parmi les plus faibles de l'Union et a été plutôt stable au cours de la dernière décennie. En outre, le financement de la recherche repose presque entièrement sur des fonds de l'Union. En conséquence, la Lettonie est un innovateur modéré présentant quelques points forts, comme ses infrastructures d'information, de communication et de technologie, mais ses performances sont à la traîne en termes de ressources humaines, de coopération entre le secteur public et le secteur privé et d'investissement dans la propriété intellectuelle.
- (17) D'importants déficits d'investissement demeurent également en ce qui concerne la lutte contre les disparités régionales. De fortes différences économiques subsistent entre Riga et les autres régions de Lettonie. Si la Lettonie dans son ensemble converge vers l'Union, l'écart de performance économique entre la région de la capitale et les autres régions n'a pas diminué depuis l'adhésion de la Lettonie à l'Union. La compétitivité et la qualité des services publics diffèrent considérablement entre les régions de Lettonie, ce qui a une influence sur leur attractivité territoriale. Des investissements devraient dès lors répondre aux différences régionales importantes en ce qui concerne les infrastructures numériques et de mobilité, et en particulier les connexions pour le dernier kilomètre. Les écarts de connectivité au sein du réseau transeuropéen de transport et avec les régions périphériques et frontalières sont encore extrêmement prononcés, ce qui a une incidence négative sur les activités économiques et les exportations de la Lettonie. Des déficits d'investissement existent également en ce qui concerne l'achèvement du projet Rail Baltica et les principaux projets d'infrastructures électriques qui font partie du plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique. En outre, un investissement dans l'efficacité des ressources est également nécessaire pour accélérer la transition énergétique en Lettonie. Des efforts supplémentaires sont requis pour améliorer l'efficacité énergétique globale, en particulier dans le secteur résidentiel et celui des transports.
- (18) L'adoption récente de la loi sur les lanceurs d'alerte est une avancée positive et l'organe de lutte contre la corruption du pays a également pris de l'ampleur récemment, grâce à la découverte d'un certain nombre d'affaires de corruption importantes. Toutefois, les prises de décisions au niveau de l'État sont toujours perçues comme influencées par le favoritisme et le processus de passation de marchés est toujours considéré comme vulnérable à la corruption en raison du manque de transparence, en particulier dans les municipalités et les entreprises publiques et municipales. Les modifications apportées à la loi sur la concurrence qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020 limiteront la possibilité qu'ont les entreprises publiques et municipales d'exercer, par leurs activités, une influence négative sur la concurrence. Les modifications législatives du régime applicable aux conflits d'intérêts peuvent donner lieu à des abus. Le code de déontologie adopté récemment ne s'applique pas aux personnes nommées par le pouvoir politique.

- (19) Les services publics n'ont pas été adaptés au déclin et au vieillissement de la population. Le déclin de la population et l'urbanisation entraînent une sous-utilisation des infrastructures et des services publics dans les zones rurales. L'administration publique, l'éducation et les services de santé exigent des stratégies préservant l'accès à des services de qualité dans les régions faiblement peuplées et qui se désertifient, tout en garantissant une plus grande efficacité. Une réforme territoriale administrative générale à mettre en œuvre d'ici décembre 2021 a été annoncée récemment. Une mise en œuvre rapide de cette réforme pourrait contribuer à renforcer la responsabilisation et l'efficacité du secteur public, d'autant plus à la lumière du programme opérationnel pour les fonds de l'Union qui doit être approuvé d'ici à 2020.
- (20) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. Cela permettrait à la Lettonie de faire le meilleur usage de ces fonds dans les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives du pays en matière de gestion de ces fonds est un facteur important pour la réussite de cet investissement.
- (21) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lettonie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à la Lettonie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable en Lettonie, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (22) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁸⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Lettonie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à assurer que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 3,5 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB; à réduire la fiscalité applicable aux bas salaires en la déplaçant vers d'autres sources, en particulier les biens immobiliers et le capital, et en améliorant le respect des obligations fiscales; à garantir une surveillance et une mise en œuvre effectives du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux;
2. à combattre l'exclusion sociale, notamment en améliorant l'adéquation des prestations de revenu minimum, des pensions minimales de vieillesse et des aides au revenu pour les personnes handicapées; à accroître la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation, en particulier en ce qui concerne les travailleurs peu qualifiés et les demandeurs d'emploi, notamment en renforçant la participation à l'enseignement et à la formation professionnels et à l'apprentissage des adultes; à accroître l'accessibilité, la qualité et le rapport coût-efficacité du système de soins de santé;
3. à concentrer la politique économique liée à l'investissement sur l'innovation, l'offre de logements abordables, les transports, en particulier en ce qui concerne la durabilité, l'efficacité des ressources et l'efficacité énergétique, les interconnexions énergétiques et les infrastructures numériques, en tenant compte des disparités régionales;
4. à renforcer la responsabilisation et l'efficacité du secteur public, en particulier en ce qui concerne les pouvoirs locaux et les entreprises publiques et municipales et le régime applicable aux conflits d'intérêts.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Lituanie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Lituanie pour 2019**

(2019/C 301/15)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Lituanie n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Lituanie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 2 et 3 ci-dessous. Plus particulièrement, les mesures d'investissement contribueront à répondre à la deuxième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le soutien à l'investissement et les mesures en matière d'éducation contribueront à répondre à la troisième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour la Lituanie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Lituanie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la Lituanie avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) La Lituanie a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 10 mai 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 30 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) La Lituanie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit d'atteindre un excédent nominal de 0,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019 et 0,2 % du PIB en 2020, avant une nouvelle diminution attendue, à 0,1 % du PIB, en 2021. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à un déficit de 1 % du PIB en termes structurels, est dépassé tout au long de la période de programmation. En 2017, la Lituanie s'est vu en outre accorder un écart temporaire lié à la mise en œuvre des réformes structurelles. Cet écart est reporté d'année en année pour une période de trois ans. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait passer de 34,2 % du PIB en 2018 à 32,9 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière d'excédent à partir de 2020 ne sont pas suffisamment détaillées. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un déficit de 1 % du PIB en 2019 et de 0,9 % du PIB en 2020, en conformité avec l'objectif budgétaire à moyen terme. Parallèlement, l'évolution des dépenses devrait être suivie de près à court et à moyen termes, au regard en particulier des risques qui pourraient peser à l'avenir sur la solidité des recettes. Globalement, le Conseil estime que la Lituanie devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.
- (7) En juin 2018, le gouvernement a adopté une série d'actes législatifs visant à mettre en œuvre un ensemble complet de six réformes structurelles dans les domaines clés suivants: éducation, santé, fiscalité, économie informelle, retraites et innovation.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 64.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (8) La Lituanie a continué à prendre des mesures pour lutter contre l'économie souterraine et améliorer le respect des obligations fiscales. Bien que ces mesures aient produit des résultats encourageants, le respect des obligations fiscales demeure globalement faible. La Lituanie présente toujours l'un des plus grands écarts de TVA de l'Union. Renforcer le respect des obligations fiscales permettrait d'accroître les recettes et de rendre le système fiscal plus équitable. Aucune mesure n'a été prise pour élargir l'assiette de l'impôt à des sources moins préjudiciables à la croissance. Les taxes environnementales et les impôts fonciers restent inférieurs à la moyenne de l'Union et il n'est pas prévu de modifier la fiscalité des véhicules ou la taxe sur l'utilisation des routes applicable aux passagers voyageant à titre privé.
- (9) Depuis 2018, les pensions publiques sont automatiquement indexées sur la croissance de la masse salariale. Cette mesure devrait se traduire par une contraction des dépenses publiques afférentes aux retraites qui, de 6,9 % du PIB en 2016, devraient être ramenées à 5,2 % en 2070. Toutefois, sous l'effet du recul prévu de l'emploi, l'adéquation des retraites devrait diminuer, car les prestations correspondantes ne pourront pas suivre le rythme de hausse des salaires. Le taux de prestation, qui exprime la pension de retraite moyenne en pourcentage du salaire moyen, devrait baisser régulièrement, alors qu'il figure déjà parmi les niveaux les plus faibles de l'Union. La législation actuelle prévoit qu'en cas de diminution du taux de prestation, le gouvernement doit proposer des mesures correctives. En raison de l'incertitude entourant la nature et le calendrier précis de ces futures mesures, celles-ci ne sont pas prises en considération dans les projections du rapport sur le vieillissement. Ces mesures, cependant, font peser un risque sur la viabilité des finances publiques. Si le taux de prestation global restait inchangé jusqu'en 2070, les dépenses liées aux pensions passeraient à 7 % du PIB au lieu de diminuer pour atteindre 5,2 % comme prévu. Par conséquent, les modalités d'application pratiques de la législation sur les retraites et les conséquences que cette dernière pourrait avoir, au fil du temps, sur la viabilité budgétaire et l'adéquation des retraites suscitent des incertitudes.
- (10) La forte proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et les fortes inégalités de revenus restent, pour la Lituanie, des défis de taille à relever et un obstacle à ses perspectives de croissance économique inclusive. Malgré une croissance économique continue, nombreux sont ceux qui, au sein de la société lituanienne, (les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les familles monoparentales et les chômeurs, par exemple) sont exposés à un risque de pauvreté et d'exclusion sociale particulièrement élevé. Bien que le filet de sécurité sociale ait été renforcé ces dernières années, le pouvoir de correction global du système lituanien de prélèvements et de prestations et des dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB restent parmi les plus faibles de l'Union. Une première série de mesures ont été prises pour s'attaquer au niveau élevé de pauvreté et d'inégalité de revenus, comme l'introduction du «montant des besoins minimaux de consommation», l'augmentation de l'allocation universelle pour enfant à charge et l'indexation des pensions de vieillesse. Toutefois, la persistance de niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité montre que le pays a encore un long chemin à parcourir pour converger vers les niveaux moyens enregistrés dans l'Union en matière de sécurité sociale et que des investissements sont nécessaires pour lutter contre l'exclusion sociale. Les stratégies d'inclusion active destinées aux groupes vulnérables sont plus efficaces lorsqu'elles combinent plusieurs éléments, à savoir, une meilleure adéquation du revenu minimal et des régimes de retraite, l'activation du marché du travail et l'amélioration des services sociaux, y compris des structures de garde d'enfants et du logement social.
- (11) Le marché du travail s'est tendu sous l'effet de la croissance de l'emploi, mais aussi en raison des évolutions démographiques défavorables, dont l'émigration. Pour atténuer les conséquences de la diminution de la population en âge de travailler, il faut investir dans le capital humain et améliorer l'accès au marché du travail pour tous. Afin de lutter contre les pénuries et les inadéquations persistantes de compétences, il importe que la Lituanie accélère les réformes destinées à améliorer la qualité et l'efficacité à tous les niveaux d'enseignement et garantisse un accès équitable à une éducation et à une formation inclusives de qualité. Le déclin démographique exerce des pressions sur le réseau scolaire. Le changement démographique impose des stratégies pour préserver l'accès à une éducation de qualité pour tous tout en garantissant l'efficacité du réseau scolaire et en soutenant les enseignants affectés par le regroupement d'écoles. Des mesures importantes doivent encore être prises pour consolider le réseau d'enseignement supérieur, qui compte plus de 40 universités et établissements d'enseignement supérieur appartenant à l'État et au secteur privé. Les prestataires de services d'enseignement et de formation professionnels doivent moderniser les programmes d'enseignement et mieux répondre aux besoins des marchés du travail locaux et régionaux. L'adoption de mesures efficaces et facilement accessibles pour la formation des adultes, la requalification et le perfectionnement professionnel, conjuguée à la fourniture de services sociaux, pourraient faire entrer davantage de personnes sur le marché du travail. Le niveau de participation des adultes à la formation reste faible (6,6 % en 2018) et bien inférieur à la moyenne de l'Union (11,1 %). L'économie lituanienne pourrait tirer parti d'investissements dans l'amélioration des compétences, y compris numériques, l'innovation et une plus grande intégration des personnes défavorisées au marché du travail (par exemple, les personnes handicapées et les adultes plus âgés, au chômage ou inactifs). Dans un contexte plus large, le renforcement des capacités des partenaires sociaux est important pour favoriser leur participation.
- (12) La santé, où les résultats sont médiocres, et les soins de santé, un secteur où l'investissement est faible, sont des problèmes persistants. Il reste des marges importantes pour rationaliser l'utilisation des ressources par un recours accru aux soins ambulatoires par rapport aux soins hospitaliers. La consommation de services hospitaliers reste forte, avec des taux d'hospitalisation élevés pour les maladies chroniques, conjugués à des taux d'occupation des lits

relativement faibles. Pour susciter des gains d'efficacité et améliorer les résultats en matière de santé, il est indispensable de continuer à rationaliser l'utilisation des ressources hospitalières, ainsi que de cibler les investissements pour renforcer les services de soins primaires, y compris dans le personnel de santé. La qualité des soins reste l'une des raisons principales pour lesquelles les résultats en matière de santé sont médiocres. Les mesures destinées à améliorer la qualité des soins sont fragmentées; le secteur des soins primaires recourt ainsi très peu à l'accréditation et, dans les hôpitaux, le système d'accréditation est peu appliqué. Les investissements consacrés à la prévention des maladies sont particulièrement faibles. En outre, les initiatives prises au niveau local pour renforcer les mesures de prévention des maladies sont dépourvues de vision globale et pâtissent de l'absence de coopération systémique entre les services de santé publique et les soins de santé primaires. Enfin, le faible niveau des dépenses de santé, associé à des paiements informels relativement élevés et à des paiements directs substantiels, a des répercussions négatives sur l'égalité d'accès aux soins de santé.

- (13) Certaines mesures ont été prises pour lutter contre la corruption, mais il n'existe toujours pas de registre intégré des déclarations d'intérêts. Les dispositions d'exécution de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ont été adoptées en 2018, et une nouvelle loi réglementant le lobbying est en cours de discussion. La lutte contre la corruption dans le système de santé est engagée, mais des irrégularités persistent.
- (14) En Lituanie, l'investissement en pourcentage du PIB reste inférieur à la moyenne de l'Union et des autres pays baltes. Le niveau d'innovation et la capacité d'absorption technologique des entreprises en Lituanie sont faibles. Il est primordial d'augmenter le niveau des investissements dans la recherche et l'innovation, en particulier dans le secteur privé. Cela stimulerait la productivité, qui, malgré une reprise récente, reste bien inférieure au niveau de l'Union. La pénurie de spécialistes des technologies de l'information et de la communication met en évidence la nécessité d'investir dans les compétences numériques qui soutiennent la compétitivité, l'innovation et la capacité de la Lituanie à absorber la technologie, et qui favorisent le passage à une économie davantage fondée sur la connaissance et à plus forte valeur ajoutée.
- (15) L'économie du pays est relativement gourmande en ressources, et se caractérise par une forte dépendance à l'égard des importations d'énergie et de matériaux. La productivité des ressources est faible, tandis que la consommation d'énergie est élevée, en particulier dans les secteurs résidentiels et des transports. Une hausse de l'investissement dans l'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment et dans la production d'énergie domestique à partir de sources renouvelables, contribuerait à «écologiser» l'économie et à la mettre sur la voie d'une croissance plus durable, tout en réduisant aussi sa dépendance à l'égard des importations d'énergie.
- (16) La Lituanie continue de pâtir d'une mauvaise accessibilité internationale sur le plan du transport ferroviaire, routier, maritime et aérien et doit être davantage intégrée au reste de l'Europe. Une meilleure connectivité des transports augmenterait la productivité de l'économie, qui pourrait ainsi tirer pleinement parti du marché intérieur. Les performances du secteur des transports sont nettement inférieures à la moyenne de l'Union en ce qui concerne l'étendue des réseaux routiers et ferroviaires du RTE-T, les investissements en recherche et innovation dans le secteur des transports, les aspects liés à la durabilité et la sécurité routière. Le trafic ferroviaire est dominé par les flux Est-Ouest, tandis que l'axe Nord-Sud reste sous-développé. Il est donc nécessaire de prévoir des investissements importants pour développer un réseau RTE-T durable, résilient au changement climatique, intelligent, sûr et intermodal, y compris son accessibilité, ainsi que pour promouvoir une mobilité urbaine durable. En outre, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement augmenté au cours des cinq dernières années. La synchronisation du réseau électrique lituanien avec le réseau continental européen est essentielle pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité dans l'ensemble de la région de la Baltique.
- (17) Les disparités régionales en Lituanie sont plus marquées qu'en moyenne dans l'Union et n'ont cessé de se creuser au cours des deux dernières décennies. Les effets positifs de la convergence économique rapide sont fortement concentrés dans les deux zones métropolitaines du pays. Les régions à prédominance rurale, qui représentent la majeure partie du territoire et où vivent près de 55 % de la population, connaissent un fort déclin démographique, aggravé par une dégradation de l'accès à des services publics de qualité. Les disparités socio-économiques importantes au sein du pays montrent que certaines régions ont des besoins d'investissement distincts. Le renforcement des liaisons entre territoires voisins en Lituanie, y compris au niveau des transports et des connexions numériques, reste également un défi.

- (18) Afin d'améliorer l'efficacité de l'investissement public, les autorités lituaniennes ont actualisé les règles relatives à la préparation et à la sélection des projets d'investissement financés par le budget de l'État. Depuis 2018, tous les nouveaux projets d'investissement doivent faire l'objet d'une analyse coûts-avantages et répondre à des critères de sélection supplémentaires. Certes, il s'agit d'une première étape importante, mais il convient de redoubler d'efforts pour optimiser l'effet de l'investissement public sur le renforcement du potentiel de croissance à long terme et la lutte contre les disparités régionales croissantes. Les autorités ont entamé la révision du système d'établissement du budget de l'État afin d'en élargir l'horizon temporel et de renforcer le lien entre les dépenses et les objectifs économiques généraux. Il est essentiel que le nouveau système de planification stratégique des investissements soit prêt pour le processus budgétaire 2021-2023 et le début du nouveau cycle de financement de l'Union en 2021.
- (19) La Lituanie ne dispose pas d'une stratégie unique pour la recherche et l'innovation. La situation dans ce secteur est caractérisée par une fragmentation des politiques et une prolifération de régimes d'aide qui ne fonctionnent pas en synergie. L'existence de plusieurs organismes de mise en œuvre, dont l'approche pour soutenir les différentes politiques de recherche et d'innovation n'est pas concertée, contribue à la complexité du système de gouvernance qui semble restreindre l'accès des utilisateurs à la gamme des instruments disponibles. Cette situation est particulièrement préjudiciable à la coopération entre la communauté scientifique et les entreprises et freine l'innovation. Le nouveau partage des responsabilités en matière de recherche et d'innovation entre le ministère de l'économie et de l'innovation et le ministère de l'éducation et des sciences n'est pas encore propice à la mise en place d'un cadre cohérent doté de régimes d'aide qui fonctionnent en synergie, comme le permettrait la mise à disposition d'un guichet unique pour les bénéficiaires potentiels.
- (20) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur le pays. La Lituanie pourrait ainsi utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales.
- (21) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Lituanie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à la Lituanie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Lituanie, mais aussi de leur 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.
- (22) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis⁽⁷⁾ que la Lituanie devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que la Lituanie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à améliorer le respect des obligations fiscales et à élargir l'assiette de l'impôt à des sources moins préjudiciables à la croissance; à lutter contre l'inégalité de revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment en améliorant la conception du système de prélèvements et de prestations;
2. à améliorer la qualité et l'efficacité à tous les niveaux d'enseignement et de formation, y compris la formation des adultes; à accroître la qualité, l'accessibilité financière et l'efficacité du système de soins de santé;

⁽⁷⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

3. à orienter la politique économique d'investissement sur l'innovation, l'efficacité énergétique et l'utilisation efficace des ressources, et les interconnexions durables en matière de transport et d'énergie, en tenant compte des disparités régionales; à stimuler la croissance de la productivité en améliorant l'efficacité des investissements publics; à élaborer un cadre cohérent pour soutenir la coopération entre la communauté scientifique et les entreprises et regrouper les organismes chargés de la mise en œuvre de la recherche et de l'innovation.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019**

(2019/C 301/16)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Luxembourg n'est pas mentionné parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation de 2019 concernant la zone euro»), dans laquelle figurent cinq recommandations concernant la zone euro (ci-après dénommées «recommandations concernant la zone euro»).
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, le Luxembourg devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation de 2019 concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après. En particulier, le fait de mettre l'accent sur la politique économique en matière d'investissement dans les domaines spécifiés et de s'attaquer aux paiements sortants contribuera à répondre à la deuxième recommandation concernant la zone euro pour ce qui est de soutenir l'investissement et de lutter contre la planification fiscale agressive, et les mesures visant à améliorer la participation des personnes âgées au marché du travail contribuera à répondre à la troisième recommandation concernant la zone euro pour ce qui est d'assurer un système de protection sociale adéquat et viable.
- (3) Le rapport 2019 pour le Luxembourg a été publié le 27 février 2019. Il évalue les progrès accomplis par le Luxembourg dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes, ainsi que les progrès réalisés par le Luxembourg pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 68.

- (4) Le 30 avril 2019, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (ci-après dénommés «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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) Le Luxembourg relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit une baisse de l'excédent nominal, qui devrait passer de 2,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à 1,0 % du PIB en 2019, suivie d'une hausse presque constante, atteignant un excédent de 2,2 % du PIB en 2023. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, qui passe d'un déficit structurel de 0,5 % du PIB en 2019 à un excédent structurel de 0,5 % du PIB dès 2020, est largement atteint tout le long de la mise en œuvre du programme. D'après le programme de stabilité pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait rester bien en deçà de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est favorable tout le long de la période sur laquelle porte le programme de stabilité pour 2019, sauf en 2023, année pour laquelle il est plausible. Selon les prévisions du printemps 2019 établies par la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,9 % du PIB en 2019 et de 0,5 % du PIB en 2020, inférieur donc, en particulier en 2020, au programme de stabilité pour 2019, mais toujours supérieur ou conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme. Parallèlement, l'évolution des dépenses devrait être suivie de près à court et à moyen terme, compte tenu en particulier des risques futurs possibles pour la solidité des recettes. D'une manière générale, le Conseil estime que le Luxembourg devrait être en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et en 2020.
- (7) Malgré les réformes menées récemment, les dépenses liées à l'âge au Luxembourg (dépenses liées aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée) devraient augmenter sensiblement à long terme. À supposer qu'aucun changement ne soit apporté au système actuel, la viabilité des finances publiques à long terme pourrait être en péril. Il en sera ainsi malgré le faible niveau actuel de la dette publique et les réserves accumulées du système de sécurité sociale, qui devraient garantir la viabilité du système jusqu'en 2041. Des recommandations sont adressées au Luxembourg depuis 2011 pour qu'il écarte ce risque, mais les progrès accomplis à ce jour sont limités. Dans son rapport de 2018, le groupe de travail «Pensions» instauré par le gouvernement a examiné différentes pistes pour améliorer la viabilité à long terme du régime de pension, notamment augmenter progressivement le taux de cotisation, retarder l'âge de départ à la retraite pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie et encourager le départ progressif à la retraite. Le rapport propose une stratégie multidimensionnelle de réformes calibrées visant à garantir la viabilité à long terme du système tout en réduisant au minimum l'incidence sur l'économie et les pensionnés. Les hausses attendues des dépenses liées au vieillissement menacent également la viabilité à long terme des systèmes de soins de santé et de soins de longue durée. Plus des trois quarts des dépenses de soins de longue durée proviennent de sources publiques. Le système d'assurance-dépendance devrait rester financièrement stable jusqu'en 2030 si le taux de contribution passe progressivement de 1,4 % à 1,7 %, selon une analyse effectuée en 2013 par l'Inspection générale de la sécurité sociale, de sorte que les coûts restent adaptés à la proportion de personnes dépendantes. Toutefois, les incidences de cette réforme sur la viabilité budgétaire à long terme ne sont pas encore claires. Il est nécessaire de faire concourir les politiques démographiques et les politiques en matière d'éducation et de formation dans le cadre d'une stratégie globale qui tienne compte à la fois des possibilités d'évolution sur le plan démographique et dans le secteur de l'économie numérique et des difficultés y afférentes, de manière à pérenniser la cohésion sociale et les finances publiques, compte tenu de l'incidence attendue du vieillissement de la population dans un avenir proche. Des pénuries de main-d'œuvre récemment recensées dans certains secteurs pourraient entraver la croissance de la productivité et réduire le potentiel de croissance à long terme.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (8) Malgré les bonnes performances globales sur le marché du travail, le taux d'emploi stagne et certains groupes restent confrontés à des difficultés particulières sur le marché du travail. En particulier, le taux d'emploi des personnes âgées reste particulièrement bas et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer leur participation au marché du travail. Les régimes de retraite anticipée incitant les travailleurs à quitter leur emploi restent répandus: 57,5 % des nouvelles pensions individuelles octroyées étaient des pensions de vieillesse anticipées en 2017. En 2018, le gouvernement a abrogé l'un des régimes de préretraite permettant aux personnes de prendre leur retraite dès l'âge de 57 ans, mais les effets de cette réforme ont été affaiblis par l'allègement des restrictions applicables à d'autres régimes de préretraite. Les faibles taux d'activité des personnes âgées sont aussi largement imputables aux incitations financières à ne pas travailler découlant du système de prélèvements et de prestations, qui sont comparativement élevées pour cette tranche d'âge. Pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés, il est nécessaire de disposer d'une stratégie globale comprenant des mesures visant à les aider à rester en activité plus longtemps. Le «pacte de l'âge», un projet de loi soumis au Parlement en avril 2014 dont l'objectif est d'encourager les entreprises de plus de 150 salariés à embaucher et à retenir les travailleurs âgés grâce à des mesures de gestion de l'âge, est encore en cours d'examen au Parlement.
- (9) Bien que le Luxembourg reste déterminé à améliorer l'environnement réglementaire du secteur des services aux entreprises, les obstacles réglementaires sont toujours considérables dans plusieurs secteurs, tels que ceux des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie, selon l'indicateur de restrictivité de la Commission (7). L'indice de restrictivité des échanges de services intra-EEE de l'OCDE publié en décembre 2018 confirme également que le niveau de restrictivité réglementaire du Luxembourg par rapport à celui des autres États membres est plus élevé que la moyenne du marché unique pour ces secteurs.
- (10) Le modèle économique luxembourgeois est caractérisé par des performances élevées qui concordent avec la création solide et soutenue d'emplois qualifiés. Cette situation est favorisée par des niveaux de productivité élevés, reflétant largement les gains d'efficacité qui découlent de la participation aux marchés mondiaux, en particulier dans le secteur financier. Toutefois, la croissance de la productivité a stagné ces dernières années, entravée par de faibles niveaux d'investissement des entreprises dans l'innovation et l'intégration numérique. La stratégie du Luxembourg visant à diversifier son économie en développant des secteurs clés à forte intensité de connaissances dans le cadre de la transition vers une économie fondée sur les données offre un potentiel considérable pour stimuler les investissements à forte valeur ajoutée et la croissance de la productivité. Dans ce contexte, les investissements publics restent élevés et convergent vers ces secteurs, dont un solide secteur des technologies de l'information et de la communication. Néanmoins, cela n'a pas contribué à stimuler l'investissement privé dans l'innovation et la numérisation. Il est important d'accroître les investissements en matière de recherche et d'innovation, ainsi que d'intégration numérique, en particulier dans les entreprises et, plus particulièrement, dans les petites et moyennes entreprises, afin d'améliorer la croissance de la productivité et de diversifier davantage l'économie luxembourgeoise. Il est essentiel d'élaborer un cadre national cohérent et intégré pour les politiques de recherche et d'innovation et les instruments de soutien, y compris l'établissement de priorités fondées sur une évaluation rigoureuse des incidences économiques attendues, afin de permettre au Luxembourg d'exploiter pleinement le potentiel de son écosystème d'innovation.
- (11) Il importe d'accroître les investissements dans les compétences, en particulier dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, de l'employabilité, de l'éducation et de la formation, notamment en faisant mieux correspondre les programmes d'enseignement et les besoins du marché du travail et en encourageant les transformations technologiques et numériques, afin d'améliorer la productivité, l'emploi et les possibilités de croissance à long terme du Luxembourg, et d'y favoriser l'égalité des chances.
- (12) La pollution de l'air et les embouteillages aux heures de pointe restent des problèmes majeurs au Luxembourg, tant du point de vue de la compétitivité que de l'environnement. En outre, les émissions de CO₂ dues au transport routier contribuent au changement climatique. Selon les projections nationales de 2017 présentées à la Commission, en l'absence de mesures supplémentaires, le Luxembourg devrait manquer de trois points de pourcentage son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 et de 20 points de pourcentage son objectif à l'horizon 2030. Le nombre de travailleurs frontaliers, qui représentent actuellement environ 45 % de la population active du Luxembourg, la faible taxation du carburant destiné au transport et les prix élevés de l'immobilier favorisent l'utilisation accrue de la voiture et constituent un obstacle à l'amélioration de la qualité de l'air et des conditions de circulation. L'utilisation de carburants de substitution dans les voitures particulières neuves vendues au Luxembourg a cependant augmenté ces dernières années.

(7) SWD(2016) 436 final.

- (13) L'insuffisance de l'offre de logements peut avoir une incidence négative sur l'attractivité du Luxembourg. L'augmentation de la population, des conditions de financement favorables et un nombre important de travailleurs frontaliers restent les principaux moteurs de la forte demande de logements. L'offre de logements et les investissements dans l'immobilier résidentiel sont trop faibles, limités par un nombre insuffisant de terrains disponibles et par une faible densité de logements; cela est dû, en grande partie, à l'absence de mesures incitant les propriétaires terriens à construire de nouveaux logements ou à vendre leurs terrains. L'offre de logements sociaux se révèle également insuffisante et met en évidence la nécessité d'investir à grande échelle pour atténuer les tensions croissantes sur le marché du logement. À cet égard, les mesures exposées dans le programme gouvernemental pour la période 2018-2023 visent à accroître l'offre de logements. Il s'agit notamment de modifier la législation en matière d'urbanisme pour augmenter le nombre de zones constructibles et développer l'offre de logements sociaux et de logements abordables.
- (14) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et équitables, comme indiqué dans la recommandation de 2019 concernant la zone euro. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'Union. Le Luxembourg a adopté des mesures contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances en pourcentage du PIB indique que les règles fiscales luxembourgeoises peuvent être utilisées par des entreprises qui pratiquent une planification fiscale agressive. La majorité des investissements directs étrangers est détenue par des «entités à vocation spéciale». L'absence de retenues à la source sur les paiements de redevances et d'intérêts versés à l'étranger (c'est-à-dire effectués par des résidents de l'Union à des résidents de pays tiers) et l'exonération de retenue à la source sur les paiements de dividendes dans des situations spécifiques peuvent conduire à ce que ces paiements échappent totalement à l'impôt s'ils ne sont pas non plus imposables dans la juridiction du bénéficiaire.
- (15) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines relevant de l'annexe D du rapport sur le pays de 2019. Cela permettrait au Luxembourg d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs mentionnés.
- (16) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Luxembourg et l'a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au Luxembourg les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable au Luxembourg, 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.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis que le Luxembourg ⁽⁸⁾ devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2019 et 2020:

1. à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité; à améliorer la viabilité à long terme du système de pension, y compris en limitant davantage les départs à la retraite anticipée;
2. à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés;
3. à orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation, stimuler le développement des compétences, améliorer le transport durable et accroître l'offre de logements, notamment en augmentant les incitations et en levant les obstacles à la construction;
4. à se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2019**

(2019/C 301/17)

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 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a tenu dûment 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Hongrie n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2019 pour la Hongrie a été publié le 27 février 2019. Il évalua les progrès accomplis par la Hongrie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽³⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la Hongrie avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 72.

- (3) Le 30 avril 2019, la Hongrie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de convergence pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (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 ⁽⁴⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (5) La Hongrie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle relative à la dette. Dans son programme de convergence pour 2019, le gouvernement prévoit une amélioration du déficit nominal à 1,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019, contre 2,2 % en 2018. Le déficit devrait continuer à se réduire progressivement pour atteindre 1,2 % en 2021 et parvenir à une position budgétaire équilibrée en 2023. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁵⁾, la Hongrie serait proche de son objectif budgétaire à moyen terme – qui a été modifié, passant d'un déficit structurel de 1,5 % du PIB en 2019 à 1,0 % du PIB à partir de 2020 – en 2022 et l'atteindrait l'année suivante. Selon le programme de convergence, le ratio de la dette publique au PIB devrait progressivement baisser pour atteindre un niveau inférieur à 60 % d'ici à la fin 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible pour 2019 et très optimiste à partir de 2020, ce qui fait courir des risques pour la mise en œuvre des objectifs en matière de déficit. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2020 n'ont pas été suffisamment précisées.
- (6) Le 22 juin 2018, le Conseil a constaté, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qu'il existait en 2017 en Hongrie un écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Compte tenu de cet écart important, le Conseil a adressé, le 22 juin 2018, une recommandation ⁽⁶⁾ à la Hongrie lui demandant d'adopter les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ n'excède pas 2,8 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Le 4 décembre 2018, le Conseil a adopté la décision (UE) 2018/2028 ⁽⁸⁾ établissant que la Hongrie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 22 juin 2018 et a émis une recommandation révisée ⁽⁹⁾. Dans sa recommandation du 4 décembre 2018, le Conseil a demandé à la Hongrie d'adopter les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 3,3 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Le 14 juin 2019, le Conseil a adopté la décision (UE) 2019/1003 ⁽¹⁰⁾ établissant que la Hongrie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 4 décembre 2018. En outre, sur la base des données réelles de 2018, il a été constaté que la Hongrie affichait un écart important par rapport à l'ajustement recommandé en 2018.

⁽⁴⁾ 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⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽⁶⁾ Recommandation du Conseil du 22 juin 2018 visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en Hongrie (JO C 223 du 27.6.2018, p. 1).

⁽⁷⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

⁽⁸⁾ Décision (UE) 2018/2028 du Conseil du 4 décembre 2018 établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Roumanie en réponse à la recommandation du Conseil du 22 juin 2018 (JO L 325 du 20.12.2018, p. 29).

⁽⁹⁾ Recommandation du Conseil du 4 décembre 2018 visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en Hongrie (JO C 460 du 21.12.2018, p. 4).

⁽¹⁰⁾ Décision (UE) 2019/1003 du Conseil du 14 juin 2019 établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Hongrie en réponse à la recommandation du Conseil du 4 décembre 2018 (JO L 163 du 20.6.2019, p. 64).

- (7) Conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, la Commission a adressé un avertissement à la Hongrie le 5 juin 2019 pour lui signaler qu'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme avait été observé en 2018. Le 14 juin 2019, le Conseil a adopté une recommandation⁽¹¹⁾ confirmant que la Hongrie devait prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 3,3 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart par rapport à cette recommandation en 2019.
- (8) Dans sa recommandation du 14 juin 2019, le Conseil a demandé à la Hongrie de prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,7 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,75 % du PIB. Cela placerait le pays sur une trajectoire d'ajustement appropriée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe, dans l'hypothèse de politiques inchangées, un risque d'écart par rapport à cette exigence en 2020. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que d'importantes mesures supplémentaires seront nécessaires à partir de 2019 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance, conformément à la recommandation du Conseil du 14 juin 2019, en vue de corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme.
- (9) Le taux d'emploi global s'est sensiblement amélioré dans un contexte de forte expansion économique, mais cette évolution n'a pas profité à tous les groupes de la même manière. Par rapport à la moyenne de l'Union, les écarts restent grands en matière d'emploi et de salaires entre les groupes de compétences ainsi qu'entre les hommes et les femmes. L'ampleur de l'écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes s'explique en partie par l'offre limitée de services de garde d'enfants de qualité. Pour plusieurs groupes vulnérables, notamment les Roms et les personnes handicapées, la participation au marché du travail est faible. Malgré sa réduction, le programme de travaux publics, qui manque d'efficacité pour diriger ses participants vers les emplois sur le marché du travail primaire, reste assez important. Les autres politiques destinées à aider les chômeurs ou les personnes inactives à trouver un emploi ou une formation ne sont pas suffisamment ciblées. Le développement des compétences numériques pourrait contribuer à améliorer l'employabilité. Des mesures ont été adoptées récemment pour remettre davantage de travailleurs retraités sur le marché du travail et augmenter leur nombre au fil du temps. En matière de pauvreté, la situation globale s'améliore depuis 2013 en Hongrie. La durée de versement des prestations de chômage est la plus courte de l'Union, avec un maximum de trois mois, ce qui est nettement inférieur au temps moyen nécessaire pour trouver un emploi.
- (10) La part des personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale est en recul. Les prestations sociales ont connu un net infléchissement, l'accent étant mis désormais sur des aides aux familles liées à un travail et des prestations en nature, qui ne sont toutefois pas suffisamment ciblées sur les pauvres. Alors que les subventions destinées à favoriser l'accès à la propriété ont augmenté, aucune amélioration n'a été enregistrée au niveau de l'offre de logements sociaux.
- (11) Les résultats en matière d'éducation sont inférieurs à la moyenne de l'Union et varient fortement selon les territoires. Le taux de décrochage scolaire et le taux de diplômés de l'enseignement supérieur se situent, respectivement, au-dessus et en dessous de la moyenne de l'Union. Le système éducatif fait obstacle à la mobilité sociale. Les élèves sont orientés rapidement dans des types d'établissements scolaires différents, ce qui se traduit par de vastes écarts en ce qui concerne les résultats en matière d'éducation et les parcours professionnels. La part des écoles primaires où les élèves scolarisés sont majoritairement des Roms a augmenté, passant de 10 % en 2008 à 15 % en 2017. L'incidence des mesures prises récemment pour répartir de manière uniforme les élèves défavorisés dans les écoles primaires est limitée par le fait que les écoles non étatiques sont exemptées de l'obligation de prendre en charge des élèves défavorisés. Ces derniers ont tendance à être concentrés dans des écoles secondaires professionnelles où une plus grande prévalence de niveaux de compétences de base plus faibles, de taux d'abandon scolaire plus élevés et de perspectives de rémunération et de carrière moins favorables est constatée. La participation peu importante des groupes défavorisés, en particulier des Roms, à un enseignement de qualité constitue une occasion perdue de développer le capital humain. La pénurie d'enseignants reste également un défi à relever. Leurs salaires ont augmenté ces dernières années, mais sont encore relativement bas par rapport aux autres diplômés de l'enseignement supérieur. Le nombre limité d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur n'est pas adapté à la forte demande de travailleurs hautement qualifiés et à la prime de salaire des diplômés de l'enseignement supérieur, qui est la plus élevée de l'Union. L'autonomie financière dont bénéficient les établissements hongrois d'enseignement supérieur est la plus faible de l'Union. En outre, la modification, en avril 2017, de la loi sur l'enseignement supérieur, qui a imposé des conditions supplémentaires aux universités internationales qui souhaitent exercer leur activité en Hongrie, a suscité de nouvelles inquiétudes quant à la liberté académique. En 2018, l'université hongroise la mieux classée au niveau international a fait part de son intention de quitter le pays en raison de l'incertitude réglementaire créée par cette modification.

⁽¹¹⁾ Recommandation du Conseil du 14 juin 2019 visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en Hongrie (JO C 210 du 21.6.2019, p. 4).

- (12) La situation sanitaire est moins bonne que dans la plupart des autres États membres, ce qui reflète à la fois des modes de vie nocifs et l'efficacité limitée des prestations de soins de santé. La prévalence du tabagisme, des troubles liés à la consommation d'alcool et de l'obésité est l'une des plus élevées de l'Union. Les Hongrois sont parmi les ressortissants de l'Union les plus susceptibles de décéder prématurément du fait de la mauvaise qualité de l'air. Le nombre de décès évitables est l'un des plus hauts de l'Union, ce qui s'explique en partie par l'insuffisance du dépistage et une gestion inadaptée des soins de santé primaires. D'importantes disparités socio-économiques existent en matière d'accès à des soins de qualité. Les dépenses publiques consacrées aux soins de santé sont inférieures à la moyenne de l'Union et les citoyens ont recours aux paiements directs pour bénéficier de soins de qualité, ce qui risque d'aggraver encore la fracture socio-économique dans le domaine de la santé. Le système reste fortement axé sur l'hôpital, le secteur des soins primaires présentant des faiblesses, en particulier en ce qui concerne la détection précoce et la prévention des maladies chroniques. Une pénurie assez importante de personnel de santé, en particulier de médecins généralistes et d'infirmiers, entrave l'accès aux soins dans les régions les plus pauvres.
- (13) En renforçant ses capacités de recherche et d'innovation, la Hongrie pourrait améliorer ses performances, limitées, en matière d'innovation et accroître sa productivité. Le faible niveau d'accumulation de biens intellectuels transparaît dans le nombre peu élevé de demandes de brevets, de marques et de dessins ou modèles, le nombre restreint d'entreprises innovantes et le niveau d'internationalisation peu important des petites et moyennes entreprises. Les petites entreprises se montrent particulièrement réticentes à innover, ce qui entrave leur participation aux chaînes de valeur mondiales. La R&D des entreprises est concentrée dans quelques grandes sociétés, principalement sous contrôle étranger, et bénéficie d'un soutien généreux de l'État. Soutenir la coopération entre la communauté scientifique et les entreprises contribuerait à améliorer les performances en matière d'innovation et de transfert de technologies. La qualité de la base scientifique publique pâtit de politiques de R&D inefficaces et de sous-financement, les dépenses de R&D du secteur public étant en effet largement inférieures à la moyenne de l'Union. Des mesures prises récemment, qui visent à réduire le financement et à limiter l'indépendance des instances universitaires et de recherche, sont source d'incertitude au sein de ces dernières, ce qui pourrait entraîner l'émigration des plus grands talents de la recherche et déboucher sur une diminution constante de la qualité dans ce secteur.
- (14) La faible connectivité des transports publics locaux et le coût élevé des déplacements domicile-travail contribuent au chômage dans les zones défavorisées. L'état dégradé des réseaux routiers et ferroviaires freine la mobilité et compromet la sécurité des déplacements; plus de la moitié du réseau routier est ainsi en mauvais état, en particulier dans les régions défavorisées. Les réseaux de transport sont concentrés sur Budapest, tandis que les réseaux locaux et les connexions qui traversent le pays ne sont pas très développés. La congestion du réseau routier est un problème croissant et constitue un obstacle à la productivité dans les zones urbaines hongroises. En outre, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement progressé au cours des cinq dernières années.
- (15) L'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel demeure faible. Le réseau électrique doit s'adapter au rôle croissant de la production décentralisée d'électricité renouvelable. La moitié du territoire hongrois est fortement exposée aux risques liés au changement climatique, notamment aux sécheresses et aux inondations, ce qui impose d'investir dans la gestion de l'eau pour les principaux fleuves. La pollution de l'air et la qualité de l'eau restent des sujets de préoccupation. Les principales sources de pollution sont la combustion domestique de combustibles solides, l'agriculture et les émissions des transports. Pour ce qui est de l'économie circulaire, le pays n'en est qu'à la phase initiale, le recyclage des déchets municipaux est trop peu développé et les instruments économiques sont insuffisants pour relever les défis environnementaux auxquels la Hongrie est confrontée.
- (16) Des inquiétudes subsistent en ce qui concerne la prévention et la poursuite des cas de corruption. D'après plusieurs indicateurs, l'exposition à la corruption a augmenté en Hongrie ces dernières années. Les risques de corruption et le favoritisme faussent l'allocation des ressources, car celles-ci ne sont pas déployées vers les entreprises les plus productives. Le bon fonctionnement du ministère public est crucial pour lutter contre la corruption. Si des mesures visant à lutter contre la corruption à bas niveau semblent avoir été appliquées avec un certain succès, rien n'indique pour l'instant, qu'en cas d'allégations graves, des mesures soient prises de manière déterminée pour engager des poursuites dans des affaires de corruption impliquant des fonctionnaires de haut niveau ou leur entourage immédiat. La responsabilité quant aux décisions de clore les enquêtes est un sujet de préoccupation, étant donné qu'il n'existe pas de voies de recours efficaces pour contester ces décisions. Le fait que les institutions publiques limitent, notamment par l'application de frais dissuasifs, l'accès à l'information, entrave aussi la prévention de la corruption.

- (17) Il est indispensable, pour attirer des entreprises et permettre la croissance économique, de disposer d'un système judiciaire indépendant, efficace et de qualité. Les contre-pouvoirs, essentiels pour garantir l'indépendance de la justice, sont perçus comme soumis à une pression accrue au sein du système des juridictions de droit commun. Le Conseil national de la magistrature est confronté à des défis croissants pour contrebalancer les pouvoirs du président de l'Office national de la magistrature. Des interrogations ont été formulées quant aux conséquences de cette situation sur l'indépendance de la justice. En ce qui concerne la loi relative aux juridictions administratives, il convient de noter que le gouvernement a présenté un projet de loi retirant la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires le 30 mai 2019.
- (18) Le cadre des marchés publics s'est amélioré ces dernières années, mais des obstacles à la concurrence subsistent, parmi lesquelles l'utilisation de procédures spéciales faisant l'objet d'une publicité limitée, et des irrégularités systémiques dans les procédures d'appel d'offres, en lien notamment avec des critères de sélection et d'attribution inadéquats et une inégalité de traitement des soumissionnaires. Si certains indicateurs font apparaître des progrès, le nombre de procédures auxquelles un seul soumissionnaire participe reste élevé. Le recours à la passation électronique de marchés pourrait encore accroître l'efficacité et la transparence dans ce domaine.
- (19) Les structures et processus de dialogue social restent trop peu développés en Hongrie et ne permettent pas une véritable participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre. Les lacunes dans la participation des parties intéressées et la transparence limitée fragilisent la base factuelle et la qualité du processus d'élaboration des politiques. Cette situation entraîne des modifications fréquentes et imprévisibles de la réglementation et décourage les investissements à forte valeur ajoutée.
- (20) Des mesures ont été adoptées pour améliorer le système fiscal, mais certains défis subsistent. Bien qu'en recul, la pression fiscale sur le travail reste élevée pour les bas salaires. Les taxes sectorielles et un grand nombre de petites taxes rendent le système fiscal complexe et augmentent les coûts de mise en conformité, en particulier pour les petites entreprises.
- (21) Les obstacles d'ordre réglementaire et la participation de l'État aux marchés de produits constituent un frein à la sélection d'entreprises efficaces et limitent la concurrence. Les autorités continuent de confier certains services à des entreprises publiques ou privées créées spécifiquement à cette fin. Certaines dispositions législatives et mesures spécialement conçues, ainsi que les exemptions ad hoc de l'examen au regard du droit de la concurrence, entravent le bon fonctionnement du marché et freinent l'investissement. L'imprévisibilité du cadre juridique est un autre problème, notamment dans le secteur du commerce de détail, qui, ces dernières années, a dû faire face à de fréquentes modifications de la réglementation. Une législation imposant l'obtention d'une autorisation spéciale supplémentaire pour modifier l'utilisation ou l'agencement de magasins de vente au détail a été introduite l'an dernier. La réglementation des professions demeure également restrictive. Le manque de concurrence dans ces secteurs risque d'être préjudiciable à l'innovation et à l'efficacité.
- (22) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et plus équitables. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'Union. La Hongrie a pris des mesures contre la planification fiscale agressive, mais elle enregistre, par l'intermédiaire d'entités ad hoc, des entrées et sorties de capitaux relativement élevées, qui n'ont pas ou peu d'effet sur l'économie réelle. Compte tenu de l'absence de retenues à la source sur les paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances sortants (c'est-à-dire les paiements de résidents de l'Union à destination de résidents de pays tiers) effectués par les entreprises établies en Hongrie, ces paiements peuvent échapper à l'impôt, s'ils ne sont pas non plus soumis à l'impôt sur le territoire du bénéficiaire.
- (23) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur le pays. La Hongrie pourrait ainsi utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en prenant en compte les disparités régionales.

- (24) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Hongrie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Hongrie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Hongrie, mais aussi de leur 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.
- (25) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2019, et son avis ⁽¹²⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant ci-dessous au point 1,

RECOMMANDE que la Hongrie s'attache, au cours de la période 2019-2020:

1. à garantir le respect de la recommandation du Conseil du 14 juin 2019 visant à corriger l'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme;
2. à poursuivre l'intégration des groupes les plus vulnérables sur le marché du travail, notamment par le perfectionnement, et à améliorer l'adéquation de l'aide sociale et des prestations de chômage; à améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation et à augmenter la participation des groupes défavorisés, en particulier les Roms, à un enseignement général de qualité; à améliorer les résultats en matière de santé en apportant son soutien à des mesures sanitaires préventives et en renforçant les soins de santé primaires;
3. à orienter la politique économique d'investissement sur la recherche et l'innovation, l'énergie à faibles émissions de carbone, les infrastructures de transport, ainsi que la gestion des déchets et l'efficacité énergétique et l'utilisation efficace des ressources, en tenant compte des disparités régionales; à intensifier la concurrence dans le domaine des marchés publics;
4. à consolider le cadre de lutte contre la corruption, notamment en renforçant les poursuites et l'accès aux informations publiques, et à défendre l'indépendance de la justice; à améliorer la qualité et la transparence du processus de prise de décision, par l'intermédiaire d'un dialogue social et d'une coopération véritables avec d'autres parties intéressées, ainsi que par la réalisation régulière d'analyses d'impact appropriées; à poursuivre la simplification du système fiscal tout en le renforçant pour prévenir le risque de planification fiscale agressive; à améliorer la concurrence et la prévisibilité réglementaire dans le secteur des services.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽¹²⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de Malte pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour 2019**

(2019/C 301/18)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel Malte n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, Malte devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous. Plus spécifiquement, le fait d'axer la politique économique relative aux investissements sur les domaines et les mesures fiscales indiqués aidera à répondre à la deuxième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le soutien à l'investissement et la lutte contre la planification fiscale agressive.
- (3) Le rapport 2019 pour Malte a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par Malte dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que Malte avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Malte a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 16 avril 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 30 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) Malte relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit une baisse de l'excédent primaire qui devrait passer de 2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à 0,9 % du PIB en 2019, suivie d'une hausse marginale pour atteindre 1,0 % du PIB en 2020 et 1,1 % du PIB en 2021 et en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme — un budget à l'équilibre en termes structurels — continue d'être dépassé tout au long de la période de programmation. Selon le programme de stabilité, le ratio de la dette publique au PIB devrait se maintenir en deçà de la valeur de référence de 60 % du PIB fixée par le traité, puis progressivement diminuer, passant de 46 % du PIB en 2018 à environ 33 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un excédent de 0,6 % du PIB en 2019 et de 0,8 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. Globalement, le Conseil estime que Malte devrait, selon les projections, respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020. Dans le même temps, il convient de suivre de près l'évolution des dépenses à court et à moyen termes, en particulier au regard des risques qui pourraient peser à l'avenir sur la solidité des recettes.
- (7) La hausse des dépenses liées au vieillissement représente un risque pour la viabilité à long terme des finances publiques. Les dépenses publiques liées au vieillissement dans les systèmes de retraite et de soins de santé devraient augmenter de manière significative par rapport aux autres États membres, ce qui indique un risque d'augmentation de la dette à long terme. Plusieurs mesures visent à accroître l'adéquation des pensions également grâce au renforcement des incitations aux épargnes-pensions privées et aux pensions de retraite professionnelle volontaires. Les efforts en cours ont contribué à accroître l'offre de main-d'œuvre et à prolonger les carrières, ce qui a eu une incidence positive sur le taux d'emploi des femmes et des personnes âgées. En 2018, l'État a procédé à des ajustements pour inclure les cotisations effectuées après l'âge de la retraite et a permis aux retraités de moins de 65 ans exerçant une activité indépendante ou travaillant à temps partiel de payer des cotisations proportionnelles à leurs revenus, encourageant ainsi l'allongement des carrières. Toutefois, l'âge légal de départ à la retraite,

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 76.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

qui augmente progressivement depuis son niveau actuel, de 63 ans, devrait rester inchangé après 2027, et se fixer à 65 ans, malgré les prévisions d'allongement de l'espérance de vie. Le groupe stratégique sur les retraites établi en 2018 devrait publier un rapport d'ici à décembre 2020, présentant des recommandations en vue d'améliorer l'adéquation et la viabilité du système de retraite. En ce qui concerne les soins de santé, des mesures visant à décentraliser les services des soins hospitaliers vers les soins de santé primaires et à améliorer la fourniture de services de soins de longue durée sont en cours. Les projets actuels d'extension des capacités des soins ambulatoires dans les hôpitaux publics peuvent contribuer à remédier aux longs délais d'attente pour certaines spécialités. Toutefois, d'autres mesures visant à réduire le recours non nécessaire aux spécialistes et à rediriger l'utilisation inappropriée des soins d'urgence vers les soins ambulatoires n'ont pas encore été pleinement utilisées, ce qui a empêché l'amélioration de l'efficacité du système. Un nouveau concept de centres de soins primaires et des investissements pour accroître progressivement le recours à la santé en ligne sont mis à exécution pour décentraliser les services des hôpitaux vers les soins ambulatoires. Compte tenu de la demande croissante de soins de longue durée, de nouveaux types de services de soins de proximité et à domicile ont été introduits en 2017-2018. Malgré leur potentiel, l'incidence des mesures prises dans le domaine des retraites et des soins de santé sur la viabilité budgétaire ne s'est pas encore concrétisée.

- (8) Au cours de la dernière décennie, Malte a connu une évolution marquée vers le secteur des services, avec un fort accent sur les domaines à vocation internationale tels que les services financiers, le commerce et les jeux en ligne. Le développement du secteur des services a contribué à alimenter la croissance économique et à dégager un important excédent de la balance courante. Dans le même temps, le fait de se reposer de plus en plus sur des secteurs considérés comme vulnérables aux risques pour l'intégrité financière crée des difficultés pour le cadre de gouvernance et exerce une pression sur les capacités de surveillance et de mise en œuvre. En particulier, la taille du secteur financier et du secteur des jeux et les efforts visant à attirer les opérateurs de cryptomonnaies requièrent une mise en œuvre efficace de la lutte contre le blanchiment de capitaux. L'augmentation récente des ressources humaines et budgétaires de la cellule de renseignement financier ainsi que l'amélioration de ses procédures et processus sont des avancées positives. Les manquements en matière de gouvernance, en particulier dans le cadre de la lutte anticorruption, peuvent également porter préjudice au climat des affaires et peser négativement sur les investissements. En particulier, il existe un risque de conflit d'intérêts à différents niveaux de pouvoir. De plus, le service de police chargé de la délinquance économique est actuellement doté d'effectifs insuffisants. Dans ce contexte, il importe d'associer un cadre législatif renforcé à une mise en œuvre rapide et approfondie. Il est capital d'améliorer le cadre de gouvernance et de garantir une mise en œuvre effective pour préserver l'attractivité de Malte et protéger l'économie contre les risques pour la réputation.
- (9) Le secteur de l'assurance est exposé à des risques de surveillance passive, où la coopération entre les autorités de surveillance nationales et extérieures est essentielle. Contrairement au secteur bancaire, la surveillance des filiales dans le secteur de l'assurance est nationale, à savoir que les compagnies d'assurance enregistrées à Malte et exerçant des activités dans d'autres pays sont sous la surveillance directe de l'autorité de régulation maltaise. Toutefois, les capacités de surveillance n'ont pas encore été suffisamment renforcées. En outre, la complexité des modèles d'entreprise et des produits dans le secteur de l'assurance, couplée à la volonté croissante d'établir et de renforcer les véhicules d'assurance spécialisés, requiert une surveillance stricte.
- (10) Des réformes visant à continuer à améliorer l'indépendance du pouvoir judiciaire et le système judiciaire sont en cours. Il s'agit notamment d'établir un nouveau ministère public, indépendant du procureur général et de la police, comme l'a également recommandé la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (la Commission de Venise), dans un avis sur Malte adopté en décembre 2018. En outre, un cadre de gouvernance renforcé, englobant une application des décisions judiciaires et une lutte contre la corruption effectives, est une condition préalable pour récolter tous les fruits des investissements.
- (11) La proportion d'entreprises innovantes reste en retrait. Les performances en matière de recherche et d'innovation doivent être améliorées par une spécialisation intelligente, de manière à pouvoir contribuer à la croissance de la productivité. Malte n'a pas encore formulé de stratégie de compétitivité globale cohérente à long terme pour faire grimper l'économie nationale dans la chaîne de valeur. Compte tenu de la spécialisation de Malte dans les services à croissance rapide et de ses aspirations dans le domaine de la technologie de la chaîne de blocs, il est essentiel d'investir encore davantage dans les capacités administratives et de surveillance. En outre, l'augmentation des performances de Malte en matière d'innovation requerra des investissements supplémentaires dans les actifs incorporels, notamment la recherche et le développement (R&D), pour répondre aux déficits de compétences et favoriser les liens entre le monde scientifique et les entreprises, tout cela dans le cadre d'une gouvernance plus efficace du système de recherche et d'innovation.

- (12) Malte doit promouvoir la transition vers une économie plus durable et plus efficace dans l'utilisation des ressources, par exemple en investissant dans le potentiel inutilisé d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, dans le cycle de gestion de l'eau, dans la gestion des déchets, dans la lutte contre la hausse des émissions due à la climatisation, dans l'action climatique et dans la mobilité durable, qui limitera les émissions provenant du transport routier. En raison des solutions limitées de transport et de déplacement autres que la voiture, ainsi que de la forte pénétration de l'automobile, la congestion routière est l'un des points les plus faibles de l'environnement des entreprises à Malte et reste un problème majeur. En outre, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont augmenté au cours des cinq dernières années. La part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique est passée à 7,2 % en 2017, une valeur légèrement supérieure à la trajectoire indicative pour 2017-2018, à savoir 6,5 %. Toutefois, la consommation énergétique finale de Malte ne cesse d'augmenter. Des investissements supplémentaires dans l'ensemble des secteurs sont nécessaires à court terme pour atteindre les objectifs nationaux en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique pour 2020. Des mesures de financement ou de soutien de la R&D devraient être mises en œuvre afin de développer des technologies nouvelles/améliorées dans le domaine de l'environnement et du changement climatique. Les coûts environnementaux et sociaux de l'essor du logement exigent une surveillance plus étroite. Les principes de l'économie circulaire devraient s'appliquer à l'élimination des déchets de construction afin de limiter leur incidence sur l'environnement. Les conséquences économiques et sociales de l'augmentation du coût du logement requièrent une attention particulière.
- (13) Le taux d'emploi à Malte, qui est aujourd'hui supérieur à la moyenne de l'Union, ne cesse d'augmenter. Dans ce domaine, une attention particulière pourrait être accordée aux personnes handicapées. L'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi reste le plus important de l'Union et la participation des femmes au marché du travail diminue après 40 ans, ce qui est dû en grande partie aux responsabilités familiales. Un plus large soutien, sur le marché du travail, aux aidants familiaux sans emploi pourrait combler cet écart. Le recours accru à la main-d'œuvre étrangère pour répondre aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences cause des problèmes en matière sociale et de viabilité. Les initiatives dans les domaines du marché du travail, des compétences et de l'inclusion sociale pourraient tirer profit d'un meilleur suivi et d'une meilleure évaluation.
- (14) Malte investit des montants relativement élevés dans l'éducation et la formation mais, si, dans l'ensemble, la participation et les niveaux de qualification s'améliorent, cela ne s'est pas encore traduit par de meilleurs résultats pour tous. La stratégie d'investissement gagnerait à se concentrer davantage sur la correction des désavantages sociaux, afin de respecter le principe sur l'enseignement inclusif et de qualité consacré dans le socle européen des droits sociaux. Les mesures prises au cours des dix dernières années se sont traduites par une diminution du décrochage scolaire, mais le taux reste l'un des plus élevés de l'Union. Les mesures récentes visent également à améliorer l'inclusivité de l'enseignement supérieur, mais le taux de réussite à ce niveau reste inférieur à la moyenne de l'Union et pose des problèmes de compétences. La participation à l'apprentissage des adultes augmente, mais reste faible pour les personnes peu qualifiées et les inactifs.
- (15) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et plus équitables, comme indiqué dans la recommandation 2019 pour la zone euro. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'Union. Malte a pris des mesures pour lutter contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des paiements de redevances et de dividendes en pourcentage du PIB indique que les règles fiscales maltaises pourraient être utilisées par les entreprises qui pratiquent une planification fiscale agressive. En l'absence de retenues à la source sur les paiements sortants (c'est-à-dire de résidents de l'Union vers des résidents de pays tiers) effectués par les entreprises établies à Malte au titre de dividendes, d'intérêts et de redevances, ces paiements pourraient échapper à toute imposition s'ils ne sont pas non plus soumis à l'impôt dans l'État de destination. Le régime maltais de déduction des intérêts notionnels contribuera certes à réduire la distorsion endettement/fonds propres, mais les dispositions anti-abus du régime, conjuguées à un taux généreux et à un régime fondé sur les stocks, méritent d'être suivies de près afin de prévenir tout abus de planification fiscale agressive. Même si le programme maltais destiné aux investisseurs individuels et le programme maltais «Droit de résidence et de visa» n'accordent pas automatiquement la résidence à des fins fiscales, les revenus peuvent, si certaines exigences sont remplies, être exonérés en vertu du régime «non dom», sans obligation matérielle de présence physique, pour autant que les revenus ne soient pas transférés à Malte. Ces programmes peuvent faciliter les pratiques de planification fiscale agressive et ont été répertoriés par l'OCDE comme présentant un risque potentiellement élevé d'être détournés pour contourner l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.
- (16) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à remédier à certaines lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. Cela permettrait à Malte d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs recensés.

- (17) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Malte, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à Malte les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable à Malte, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis ⁽⁷⁾ que Malte devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que Malte s'attache, sur la période 2019-2020:

1. à garantir la viabilité budgétaire des systèmes de soins de santé et de pension, y compris en limitant l'accès à la retraite anticipée et en adaptant l'âge légal de départ à la retraite à la hausse prévue de l'espérance de vie;
2. à remédier aux éléments du système fiscal susceptibles de favoriser la planification fiscale agressive des particuliers et des multinationales, en particulier au moyen des paiements sortants; à renforcer le cadre de gouvernance global, notamment en poursuivant les efforts visant à détecter et à poursuivre la corruption; à poursuivre les progrès en cours en matière de renforcement du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux, en particulier en ce qui concerne les mesures d'exécution; à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, en particulier les garde-fous pour les nominations et les révocations des magistrats, et à établir un ministère public distinct;
3. à concentrer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et l'innovation, la gestion des ressources naturelles, l'efficacité des ressources et de l'énergie, le transport durable, la réduction de la congestion routière, et l'éducation et la formation inclusives.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁷⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2019**

(2019/C 301/19)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel les Pays-Bas étaient mentionnés parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. À la même date, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, les Pays-Bas devraient veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 3 ci-dessous. Concrètement, des mesures concernant l'investissement et des mesures favorables à la croissance des salaires contribueront à donner suite à la première recommandation pour la zone euro (relative au rééquilibrage de la zone euro), des mesures fiscales contribueront à donner suite à la deuxième recommandation pour la zone euro (relative à la lutte contre la planification fiscale agressive) et la réduction du biais fiscal en faveur de l'endettement des ménages contribuera à donner suite à la quatrième recommandation pour la zone euro (relative à la réduction du biais fiscal en faveur de l'endettement).
- (3) Le rapport 2019 pour les Pays-Bas a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par les Pays-Bas dans la mise en œuvre des recommandations par pays spécifiques adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que les Pays-Bas avaient réalisées 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 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que les Pays-Bas connaissent des déséquilibres macroéconomiques. Le niveau élevé de la dette privée et l'excédent important de la balance courante, en particulier, constituent des sources de déséquilibre dont l'incidence dépasse les frontières nationales. Soutenu par la croissance économique, le ratio de la dette privée au PIB a continué de baisser tant en ce qui concerne les dettes des entreprises que celles des ménages, mais ce ratio reste élevé. Néanmoins, la dette nominale des ménages augmente lentement sous l'effet de l'augmentation des prix de l'immobilier.
- (4) Le 29 avril 2019, les Pays-Bas ont présenté leur programme national de réforme pour 2019 et leur programme de stabilité pour 2019. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Les Pays-Bas relèvent actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit une diminution de l'excédent des administrations publiques, qui passerait de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à 0,0 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, continue d'être largement atteint tout le long de la mise en œuvre du programme. Selon le programme de stabilité pour 2019, la dette publique devrait passer de 52,4 % du PIB en 2018 à 44,6 % du PIB en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait afficher un excédent en baisse, qui passerait de 0,8 % du PIB en 2018 à 0,7 % du PIB en 2019 et à 0,2 % du PIB en 2020 tout en étant supérieur à l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette publique devrait continuer à suivre une trajectoire résolument décroissante. Globalement, le Conseil estime que les Pays-Bas devraient respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020. Simultanément, il juge important que les Pays-Bas utilisent les politiques budgétaires et structurelles pour favoriser une tendance à la hausse des investissements, tout en respectant l'objectif budgétaire à moyen terme.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 80.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (7) En ce qui concerne la viabilité des finances publiques, l'augmentation prévue des dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée fait peser des risques moyens sur la viabilité à long terme. En 2015, le gouvernement a transféré une grande partie du système de soins de longue durée vers l'échelon municipal afin d'améliorer son efficacité et de réduire les dépenses publiques. L'incidence de cette réforme sur la viabilité des finances publiques doit faire l'objet d'une surveillance.
- (8) En novembre 2018, les fonds du Fonds de garantie des dépôts, entité juridique indépendante, ont été transférés d'un compte ségrégué auprès de la banque centrale des Pays-Bas vers un compte auprès du Trésor. Le Fonds de garantie des dépôts néerlandais a été constitué progressivement et a accumulé jusqu'à présent environ 1 milliard d'euros (un montant supplémentaire de 4 milliards d'euros devant être versé par les banques d'ici à 2024); ce montant aurait dû être investi dans un portefeuille diversifié d'actifs à faible risque, conformément à la directive 2014/49/UE du 16 avril 2014 ⁽⁷⁾ (Directive relative aux systèmes de garantie des dépôts). Le transfert du compte du Fonds réduit le niveau de la dette brute, mais n'a aucun effet sur le déficit public. À la suite de ce transfert, le Trésor pourra utiliser les fonds pour financer des dépenses publiques, mais il devra fournir les fonds nécessaires si des paiements doivent être effectués en faveur de déposants ou en cas d'interventions financières s'inscrivant dans sa mission légale, ce qui peut avoir une incidence sur la stabilité financière.
- (9) Les ménages néerlandais combinent d'importants actifs non liquides dans les secteurs du logement et des pensions avec une dette élevée. Les longs bilans des ménages les rendent vulnérables aux chocs financiers et économiques. Le niveau élevé de la dette des ménages s'explique par la déductibilité fiscale généreuse des intérêts payés sur les emprunts hypothécaires, mais aussi par l'absence d'un segment intermédiaire performant sur le marché de la location et d'une épargne-retraite obligatoire élevée. La réduction de l'endettement des ménages se heurte au problème majeur du marché du logement, sur lequel les modes de financement des achats immobiliers et les comportements d'épargne sectorielle restent déterminés par les rigidités et les incitations génératrices de distorsions qui se sont accumulées sur plusieurs décennies. Diverses mesures prises depuis 2012 ont partiellement amélioré la situation. L'accélération annoncée de la réduction des possibilités de déduction fiscale des intérêts hypothécaires a été transposée en droit et prendra effet en 2020. Malgré cela, la déduction fiscale accordée pour les remboursements d'emprunts hypothécaires reste généreuse et continue de se traduire par un biais fiscal considérable en faveur de l'endettement des ménages. Dans le même temps, le marché locatif privé, seul segment non subventionné, reste sous-développé, représentant 13 % du total des logements. L'absence de segment intermédiaire performant sur le marché de la location encourage les ménages à acheter plutôt qu'à louer et se traduit par un ratio dette/revenu élevé et une grande vulnérabilité financière.
- (10) Si le système de retraite est efficace sous l'angle de l'adéquation des pensions et de la viabilité des finances publiques, il présente des inconvénients sur le plan de l'équité entre générations, de la transparence des droits à pension et de la flexibilité. En outre, les cotisations aux régimes de retraite professionnels sont élevées et varient en fonction des résultats des fonds de pension. Elles peuvent ainsi influencer les dépenses des ménages de manière procyclique. Une réforme du système de retraite pourrait, durant le cycle de vie, entraîner une baisse des cotisations de retraite obligatoires et une consommation plus stable («lissage de la consommation»). Le gouvernement a l'intention de réformer en profondeur le deuxième pilier du système de retraite afin d'en améliorer la couverture et de mettre en place un système plus transparent, plus flexible et plus équitable d'un point de vue actuariel. Une réforme simultanée des institutions du marché du logement et du système de retraite peut raccourcir le bilan des ménages et rendre le secteur des ménages moins vulnérable aux chocs financiers et économiques, ce qui aurait des effets bénéfiques sur la résilience macroéconomique et la croissance économique.
- (11) Malgré un chômage bas, des taux d'emplois vacants élevés et une pénurie croissante de main-d'œuvre, l'augmentation du salaire nominal est restée modérée jusqu'ici (1,1 % en 2017 et 2,4 % en 2018). Les salaires fixés par des conventions collectives ont augmenté en moyenne de 2,1 % en 2018, tandis que les salaires publics ont augmenté davantage (de 3 % au second semestre 2018). En outre, des accords salariaux ont débouché sur une augmentation nominale de 7 % en deux ans pour tous les fonctionnaires de l'administration centrale. Des fonds supplémentaires ont été affectés à l'augmentation des salaires des enseignants du primaire. En outre, le gouvernement a adopté plusieurs mesures budgétaires pour alléger la pression fiscale sur le travail et accroître le revenu disponible net des ménages actifs. Le fait de renforcer encore le revenu disponible des ménages, en créant des conditions propices à la hausse des salaires, et de réformer le deuxième pilier du système de retraite pour le rendre plus transparent, plus équitable du point de vue intergénérationnel et plus résistant en cas de choc est de nature à soutenir la demande intérieure et à contribuer au rééquilibrage de la zone euro.

⁽⁷⁾ Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.6.2014, p. 149).

- (12) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et équitables, comme l'atteste la recommandation 2019 pour la zone euro. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres nécessitent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'Union. Les Pays-Bas ont pris des mesures pour lutter contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des dividendes, redevances et intérêts versés via les Pays-Bas semble indiquer que les règles fiscales du pays sont mises à profit par des entreprises qui recourent à ce type de planification. Une proportion importante du stock d'investissement direct étranger est détenue par des entités ad hoc. L'absence de retenue à la source sur les paiements sortants (c'est-à-dire les paiements de résidents de l'Union à des résidents de pays tiers) d'intérêts et de redevances peut, si ces paiements ne sont pas non plus imposés sur le lieu de résidence du bénéficiaire, leur permettre d'échapper totalement à l'impôt. L'annonce du programme de réforme de la fiscalité, notamment en ce qui concerne les retenues à la source sur les redevances et les paiements d'intérêts en cas d'abus ou de paiements à destination de juridictions à faible imposition, constitue une mesure positive pour réduire la planification fiscale agressive et devrait faire l'objet d'un suivi étroit.
- (13) La croissance de l'emploi au cours des dernières années a principalement concerné l'emploi temporaire et l'emploi indépendant, bien que la croissance de l'emploi à durée indéterminée ait récemment dépassé la croissance de l'emploi temporaire. Néanmoins, la part des emplois flexibles reste élevée et représente une part importante du marché du travail. Le pourcentage élevé de contrats temporaires et la croissance rapide du travail indépendant sans salariés s'inscrit dans le cadre de grandes différences en matière de réglementation du travail applicable et de protection du travail et par des différences en matière de législation fiscale et sociale. Un train de mesures a été adopté (loi sur le marché du travail en équilibre «*Wet arbeidsmarkt in balans*») pour faciliter l'embauche de salariés permanents et restreindre la flexibilité des contrats. La mise en œuvre de ces mesures (qui devraient entrer en vigueur en 2020) devrait faire l'objet d'un suivi attentif. En outre, des mesures ont été annoncées pour assouplir l'obligation des employeurs de continuer à payer les salaires pendant deux ans en cas de maladie. Toutefois, aucune autre mesure concrète n'a été adoptée jusqu'à présent. Par conséquent, certains de ces facteurs institutionnels continuent d'inciter financièrement les salariés à se lancer dans une carrière d'indépendant ou à favoriser l'adoption du statut de travailleur indépendant sans salariés. Les indépendants sont plus souvent sous-assurés contre l'invalidité, le chômage et les risques liés à la vieillesse, ce qui peut compromettre la viabilité du système de sécurité sociale à long terme. En outre, l'application des mesures destinées à lutter contre le faux travail indépendant a été suspendue jusqu'en 2020.
- (14) Bien que le marché du travail soit globalement performant, la promotion de l'égalité des chances en matière d'emploi et d'inclusion active demeure un défi important, en particulier pour les personnes issues de l'immigration, pour celles qui opèrent en marge du marché du travail et pour celles qui sont économiquement inactives. Il subsiste en outre un potentiel de main-d'œuvre inexploité, en particulier parmi les nombreuses femmes travaillant à temps partiel.
- (15) L'économie néerlandaise ne peut innover et la productivité ne peut croître sans compétences techniques et numériques et sans professionnels qualifiés. Ce constat souligne la nécessité d'investir davantage dans la formation, y compris dans l'acquisition de compétences numériques, et de promouvoir des possibilités de perfectionnement professionnel et de requalification flexibles. Améliorer la capacité d'innovation de la société nécessite également des investissements en faveur de l'enseignement de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques. En outre, l'augmentation des investissements dans les compétences, l'enseignement et la formation est essentielle pour améliorer l'accès au marché du travail et l'employabilité des personnes en marge du marché du travail, tout en favorisant l'égalité des chances et l'inclusion active.
- (16) Si l'intensité de l'investissement dans la recherche et le développement aux Pays-Bas a dépassé 2 %, elle reste bien en deçà de l'objectif national de 2,5 % et du niveau des pays les plus performants. Sur le plan de la productivité, les Pays-Bas sont l'un des pays les plus performants dans de nombreux secteurs. Le maintien de la croissance de la productivité dépend donc fortement de l'innovation. Celle-ci serait favorisée par des investissements supplémentaires dans la recherche et le développement ainsi que dans l'innovation, en particulier dans le secteur privé.
- (17) La transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessitent des investissements importants en faveur d'un développement économique plus durable et économe en ressources. Les Pays-Bas vont probablement dépasser les objectifs qu'ils doivent atteindre en 2020 dans le domaine de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais ils devront prendre des mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs fixés pour 2030. Les objectifs concernant l'efficacité énergétique (énergie primaire) et l'énergie renouvelable fixés pour 2020 ne seront pas atteints sans mesures supplémentaires. L'objectif des Pays-Bas en matière d'énergie renouvelable fixé pour 2023, défini dans leur accord sur l'énergie, devrait être à portée de main grâce aux investissements dans les parcs éoliens en mer. Le gouvernement entend adopter, avant la fin 2019, un plan national en matière d'énergie et de climat, qui fournira aux Pays-Bas un aperçu de leurs besoins d'investissement jusqu'en 2030 dans les différentes dimensions de l'union de l'énergie, y compris l'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique, la sécurité de l'approvisionnement ainsi que l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci.

- (18) Les embouteillages demeurent un problème épineux aux Pays-Bas, un pays dense et bien équipé et un acteur majeur sur la scène logistique de l'Union, avec le plus grand port de l'Union (Rotterdam), et l'un des plus grands aéroports (Schiphol). Le pays a réalisé des travaux d'infrastructure supplémentaires pour atténuer les difficultés, mais les embouteillages continuent d'engendrer des coûts sociaux énormes et des pertes de temps considérables.
- (19) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à répondre à certains des besoins mentionnés dans les recommandations, en particulier dans les domaines relevant de l'annexe D du rapport 2019 sur le pays. Cela permettrait aux Pays-Bas d'utiliser au mieux ces fonds dans les secteurs mentionnés.
- (20) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique des Pays-Bas, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées aux Pays-Bas les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable aux Pays-Bas, mais aussi de leur 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.
- (21) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et estime ⁽⁸⁾ que les Pays-Bas devraient respecter le 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 pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 et 3 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation 2019 pour la zone euro, en particulier les première et quatrième recommandations pour la zone euro. Les politiques budgétaires visées dans la recommandation figurant au point 3 contribuent notamment à corriger les déséquilibres liés à l'excédent de la balance courante,

RECOMMANDE que les Pays-Bas s'attachent, en 2019 et 2020:

1. à réduire le biais fiscal en faveur de l'endettement des ménages et les distorsions qui subsistent sur le marché du logement, notamment en soutenant le développement du secteur locatif privé; à rendre le deuxième pilier du système de retraite plus transparent, plus équitable du point de vue intergénérationnel et plus résistant en cas de choc; à mettre en œuvre des politiques visant à accroître le revenu disponible des ménages, notamment en renforçant les conditions qui favorisent la croissance des salaires, tout en respectant le rôle des partenaires sociaux; à s'attaquer aux caractéristiques du système fiscal qui peuvent faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants, en particulier en mettant en œuvre les mesures annoncées;
2. à réduire les incitations au travail indépendant sans salariés, tout en promouvant une protection sociale adéquate pour les travailleurs indépendants, et à lutter contre le faux travail indépendant; à renforcer l'éducation et la formation complètes tout au long de la vie et à améliorer les compétences, en particulier des personnes qui sont en marge du marché du travail et des personnes inactives;
3. à utiliser les politiques budgétaires et structurelles pour favoriser une tendance à la hausse des investissements, tout en respectant l'objectif budgétaire à moyen terme; à axer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, sur l'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique et les stratégies de réduction des émissions de gaz à effet de serre et sur les goulets d'étranglement dans les transports.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Autriche pour 2019**

(2019/C 301/20)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Autriche n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Autriche devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-dessous. Plus particulièrement, axer la politique économique liée à l'investissement sur les domaines spécifiés contribuera à donner suite à la deuxième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le soutien de l'investissement, tandis que la recommandation invitant à déplacer la charge fiscale pesant sur le travail vise à mettre en œuvre la troisième recommandation pour la zone euro relative au fonctionnement du marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour l'Autriche a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par l'Autriche dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que l'Autriche avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 24 avril 2019, l'Autriche a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) L'Autriche relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit que le solde nominal s'améliorera, passant d'un excédent de 0,1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à un excédent de 0,3 % du PIB en 2019, et qu'il se réduira progressivement jusqu'à l'équilibre budgétaire en 2023. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, continuerait d'être dépassé sur toute la période de mise en œuvre du programme. Selon le programme de stabilité, le ratio de la dette publique au PIB devrait progressivement baisser, passant de 73,8 % du PIB en 2018 à 59,8 % du PIB en 2023. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est optimiste. Les risques inhérents à la planification budgétaire à moyen terme semblent modérés et concernent principalement la mise en œuvre annoncée d'économies de coûts dans l'administration publique, les montants économisés devant servir à financer la réforme prévue de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à l'Autriche d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme en 2019, compte tenu de la dérogation liée aux événements exceptionnels pour lesquels un écart temporaire est accordé. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ de 2,9 %, ce qui représente une amélioration du solde structurel de 0,3 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait s'améliorer, passant de -0,1 % du PIB en 2019 à 0,0 % du PIB en 2020, ce qui est au-dessus de l'objectif budgétaire à moyen terme. L'Autriche devrait, selon les prévisions, respecter la règle relative à la dette en 2019 et en 2020. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que l'Autriche devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 84.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽⁷⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, sur le front tant des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (8) À long terme, des risques modérés pèsent sur la viabilité budgétaire de l'Autriche. Ces risques sont dus à l'augmentation prévue des dépenses publiques liées aux soins de santé, aux soins de longue durée et aux retraites. Alors que la couverture des services de soins de santé est, de manière générale, élevée en Autriche, les dépenses publiques en matière de soins de santé devraient augmenter de 1,3 point de pourcentage, soit davantage que la moyenne de l'Union, qui est de 0,9 point de pourcentage, pour atteindre 8,3 % du PIB d'ici à 2070. Les dépenses publiques en matière de soins de longue durée devraient doubler, passant de 1,9 % à 3,8 % du PIB d'ici à 2070. L'introduction de plafonds de dépenses au moyen de la loi de péréquation financière de 2017 et la réforme des soins de santé primaires, visant à réduire la dépendance excessive à l'égard du secteur hospitalier, offrent un début de réponse au problème de la viabilité. La loi, récemment adoptée, sur l'organisation de la sécurité sociale peut entraîner une réduction des coûts de gestion et d'administration, mais engendrera des coûts initiaux. Des marchés publics plus efficaces (grâce, par exemple, à des procédures de passation à l'échelle de l'Union, à l'application de critères d'attribution autres que le prix et au regroupement des marchés publics à l'échelle de plusieurs régions) et un recours plus large aux solutions de santé en ligne contribueraient à encore améliorer la qualité et le rapport coût-efficacité du système de soins de santé. En ce qui concerne les soins de longue durée, les mesures prises récemment, telles que la décision de supprimer l'obligation, pour les patients, d'utiliser leurs propres ressources pour financer les soins de longue durée en milieu hospitalier, devraient contribuer à l'accroissement des dépenses, plutôt qu'à leur maîtrise.
- (9) Les dépenses en matière de retraites devraient culminer en 2036, atteignant un pourcentage du PIB supérieur de 1,2 point de pourcentage au niveau de référence (2016). Les réformes passées ont incité avec succès les Autrichiens à prendre leur retraite plus tard (l'âge effectif de sortie du marché du travail a augmenté, selon les estimations, de 1,5 an pour les hommes et de 1 an pour les femmes entre 2014 et 2017). Comblant l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite reste un enjeu difficile et il faudrait encourager l'allongement de la vie active. En outre, adapter l'âge minimum à la fois de la préretraite et de la retraite légale contribuerait à améliorer plus efficacement la viabilité à long terme dans le contexte d'une société vieillissante. Introduire un lien automatique entre l'âge légal de départ à la retraite et l'allongement de l'espérance de vie à l'avenir pourrait réduire les dépenses publiques liées aux retraites. Cette réduction, estimée à 2,4 points de pourcentage du PIB pour la période 2016-2070, contrebalancerait l'augmentation qui résulterait d'une politique inchangée.
- (10) Le fédéralisme budgétaire autrichien entraîne une forte inadéquation entre les compétences en matière de dépenses et les compétences en matière de perception des recettes au niveau infranational. Plutôt que de se fonder sur l'autonomie fiscale, les budgets infranationaux sont alimentés par un système complexe de partage des recettes fiscales et de transferts intergouvernementaux. Cette situation nuit à la fois à la transparence budgétaire et à la responsabilité politique et incite peu à veiller à l'efficacité des dépenses publiques. La loi de 2017 sur les relations budgétaires intergouvernementales a introduit une série de modifications visant à simplifier les relations budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir. Parmi ces modifications figurent la simplification de la répartition des recettes fiscales partagées, l'affectation d'une source de recettes propre aux *Länder* et l'adoption de nouvelles réformes pour un partage plus transparent des compétences législatives et exécutives entre les différents niveaux de pouvoir. En ce qui concerne ce dernier point, le *Kompetenzbereinigungspaket* constitue une première étape vers une séparation des compétences, puisqu'il réattribue (de manière exclusive) des domaines d'action partagés soit au gouvernement fédéral soit aux *Länder* et réduit les droits réciproques en matière d'approbation. Néanmoins, cette loi ne concerne qu'un nombre limité de domaines d'action.
- (11) La structure fiscale de l'Autriche se caractérise par la charge élevée qui pèse sur le travail (impôts sur les salaires et cotisations de sécurité sociale). La charge fiscale devrait augmenter au fil du temps aussi longtemps que les tranches d'imposition ne seront pas indexées sur l'inflation. En 2017, la part du total des recettes fiscales représentée par l'impôt sur le travail, soit 55,3 %, était l'une des plus élevées de l'Union (moyenne: 49,7 %). Des réformes récentes, notamment les réductions de cotisations de sécurité sociale pour les bas salaires et les employeurs, ainsi que l'abattement fiscal pour les parents qui travaillent, prévu par le nouveau Family Bonus plus, ont contribué à réduire le coin fiscal sur les revenus du travail. Il reste des marges pour modifier le dosage fiscal au profit de sources favorisant une croissance plus inclusive et plus durable. Plus particulièrement, les taxes foncières récurrentes sont considérées comme étant relativement progressives et favorables à la croissance, puisque les personnes aux revenus plus élevés sont susceptibles de posséder un patrimoine immobilier plus important. Toutefois, en raison d'une assiette fiscale largement obsolète, les recettes provenant des taxes foncières récurrentes en Autriche restent faibles et sont nettement inférieures à la moyenne de l'Union. Une réévaluation de l'assiette fiscale contribuerait à générer davantage de recettes et à résoudre les problèmes d'équité qui se posent lorsque la valeur des biens fonciers/immobiliers est découplée des prix du marché. Un impôt sur la fortune effectif et bien conçu pourrait également rendre le système fiscal plus équitable, compte tenu, en particulier, des inégalités de patrimoine, flagrantes en Autriche, et de l'absence d'impôts sur les successions et les donations. Enfin, les taxes environnementales contribuent à internaliser les effets externes négatifs de l'utilisation des ressources et des activités polluantes sur la santé et le climat. Dans ce contexte, le traitement fiscal préférentiel dont ces activités bénéficient actuellement devrait être revu.

- (12) Le marché du travail s'améliore, mais le potentiel inexploité du capital humain nuit à la productivité et à la croissance à long terme, des changements étant particulièrement nécessaires en ce qui concerne les femmes, les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs âgés et les personnes issues de l'immigration. Malgré un taux d'emploi globalement élevé chez les femmes (71,7 % contre 67,4 % dans l'Union en 2018), le nombre de femmes occupant un emploi à temps plein reste relativement faible. Le taux d'emploi à temps partiel des femmes est nettement supérieur à la moyenne de l'Union (47,6 % pour l'Autriche contre 30,8 % pour l'Union en 2018) et s'explique essentiellement par un manque de structures de garde d'enfants et par une proportion élevée de femmes assumant des tâches familiales non rémunérées. La façon dont les services de garde d'enfants et les congés familiaux sont conçus à l'heure actuelle ne contribue pas suffisamment à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail. Des investissements supplémentaires dans des services de garde d'enfants à temps plein et abordables ainsi que dans des écoles accueillant les enfants toute la journée aideraient davantage de femmes à travailler à temps plein, permettraient de mieux exploiter le potentiel que représentent les femmes sur le marché du travail et amélioreraient la productivité et la croissance inclusive à long terme. L'emploi à temps partiel féminin explique aussi en grande partie l'écart non ajusté de rémunération entre les hommes et les femmes, qui reste visiblement supérieur à la moyenne de l'Union (19,9 % pour l'Autriche contre 16,0 % pour l'Union en 2017). Cet écart s'explique également par d'autres facteurs importants tels que la surreprésentation des femmes dans les secteurs peu rémunérés, la ségrégation liée au choix des études, la sous-représentation des femmes aux postes d'encadrement et de supervision et les interruptions de carrière. De manière générale, l'écart important entre les pensions de retraite respectives des hommes et des femmes (40,5 % pour l'Autriche contre 35,2 % pour l'Union en 2017) résulte en grande partie de ces inégalités de revenu sexospécifiques générées durant la vie professionnelle. En outre, les personnes qui occupent des emplois marginaux, en majorité des femmes, ne peuvent pas bénéficier des allocations de chômage. Le taux de chômage élevé des personnes peu qualifiées est révélateur d'un potentiel inexploité du marché du travail. Plus de 44 % de l'ensemble des chômeurs n'ont achevé que la scolarité de base (la «*Pflichtschule*», jusqu'au premier cycle du secondaire). Les politiques actives du marché du travail encourageant davantage de personnes à travailler ou à chercher un emploi, notamment l'offre de possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, restent cruciales pour exploiter le potentiel de main-d'œuvre que représentent les travailleurs issus de l'immigration et les adultes peu qualifiés. La participation des partenaires sociaux au processus décisionnel relatif à ces politiques, bien que traditionnellement forte, a été remise en question.
- (13) La pénurie de main-d'œuvre qualifiée indique qu'il est nécessaire d'investir davantage dans l'éducation et la formation générales. Aucune amélioration des acquis d'apprentissage des étudiants défavorisés n'a été constatée. L'écart entre les performances reste important selon que les étudiants sont issus ou non de l'immigration. Un exercice national d'évaluation mené en 2016 a montré que le niveau de compétences de base posait problème, étant donné qu'un quart environ des élèves de 8^e année ne satisfaisaient pas ou ne satisfaisaient que partiellement aux normes éducatives pour l'allemand. Selon cet exercice national, les résultats des élèves issus d'un milieu socio-économique défavorisé et/ou de l'immigration se sont à peine améliorés. Une récente évaluation internationale a également confirmé un creusement des lacunes en lecture chez les élèves issus d'un milieu socio-économique défavorisé ou de l'immigration. Dans le programme international pour le suivi des acquis des élèves, les élèves nés en Autriche obtiennent de meilleurs résultats que les migrants de première génération, avec un écart correspondant à près de trois ans de scolarité. Des réformes récentes de l'enseignement compromettent en partie les efforts de réforme antérieurs et ne sont pas conformes aux bonnes pratiques de l'Union et de l'OCDE. Dans ce contexte, le développement des écoles accueillant les élèves toute la journée connaît un ralentissement et la répartition des élèves en classes de niveau ou par filières dans l'enseignement général s'intensifie. Des investissements s'imposent pour remédier aux résultats inégaux en matière d'éducation dus au milieu socio-économique ou au statut d'immigré. Alors que l'Autriche obtient des résultats supérieurs à la moyenne de l'Union en ce qui concerne les compétences numériques de ses citoyens, elle affiche un retard sur les pays les plus performants. L'économie manque de plus en plus de travailleurs qualifiés dans les technologies de l'information, l'offre de diplômés en informatique étant insuffisante pour répondre à la demande croissante.
- (14) L'Autriche investit massivement dans la recherche et le développement et s'est fixé des objectifs nationaux ambitieux. Néanmoins, les résultats scientifiques ainsi que les résultats en matière d'innovation ne sont pas à la hauteur de ceux des «champions de l'innovation» de l'Union⁽⁸⁾. La hausse des investissements dans la recherche et le développement ne se traduit pas intégralement par des résultats en matière d'innovation et une croissance de la productivité. Plus particulièrement, l'Autriche affiche des résultats médiocres en ce qui concerne l'emploi dans les entreprises innovantes à croissance rapide. Les investissements dans la recherche et le développement seraient plus efficaces s'ils étaient entièrement convertis en science d'excellence et en innovations d'avant-garde. Pour ce faire, il faudrait permettre le renforcement et l'amélioration des liens entre le monde scientifique et le monde de l'entreprise et encourager la coopération sur les priorités de spécialisation intelligente entre différentes régions et avec d'autres pays. En outre, des investissements supplémentaires pourraient générer des gains de productivité importants et des résultats majeurs en matière d'innovation, notamment en ce qui concerne l'éco-innovation, la capacité d'innovation des petites et moyennes entreprises (PME) et les actifs incorporels complémentaires.

⁽⁸⁾ Tels que définis par le tableau de bord européen de l'innovation 2018 – *Champions de l'innovation*: SE, DK, FI, NL, UK et LU *Innovateurs notables*: DE, BE, IE, AT, FR et SI.

- (15) Bien que l'Autriche obtienne des résultats supérieurs à la moyenne de l'Union pour ce qui est de l'état d'avancement général du passage au numérique, elle n'atteint pas le niveau des «champions de l'innovation» de l'Union. Ces résultats concernent l'utilisation des technologies numériques, mais aussi leur développement. Le secteur autrichien de l'information et des technologies est de taille relativement réduite et n'a pas connu la même croissance que les secteurs similaires dans les pays «champions de l'innovation». En outre, le manque de connectivité à haut débit dans les zones rurales creuse l'écart entre les différentes régions en matière de capacités de passage au numérique et d'innovation. Il existe également des différences importantes en ce qui concerne l'infrastructure numérique dans les écoles, par exemple pour ce qui est de la couverture des réseaux locaux sans fil. L'Autriche a instauré un certain nombre de programmes de financement afin d'améliorer la connectivité internet à haut débit dans le pays. Relancer la stratégie globale de passage au numérique de l'Autriche offre une possibilité d'adopter des objectifs chiffrés et des indicateurs et, également, de suivre les progrès dans la réalisation des investissements publics et privés nécessaires à cette transition.
- (16) Une augmentation de l'efficacité énergétique et de la part des ressources énergétiques renouvelables accroîtrait le potentiel de croissance durable de l'Autriche et l'aiderait à atteindre ses objectifs en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030. Des efforts supplémentaires seront toutefois nécessaires pour atteindre ces objectifs. Par ailleurs, l'investissement public dans la recherche et le développement en matière d'environnement et d'énergie est inférieur à la moyenne de l'Union. Améliorer l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables dans les PME contribuerait à réduire la consommation énergétique. Les investissements dans la rénovation des bâtiments, dans la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et dans la mobilité durable pourraient donner un véritable coup de fouet à l'économie autrichienne. La transition vers une économie circulaire exige une stratégie globale et des investissements accrus de la part des entreprises.
- (17) Malgré un sursaut récent lié au climat économique favorable, l'Autriche n'a pas encore réussi à relancer la croissance de la productivité totale des facteurs et à laisser derrière elle une décennie de stagnation de ce moteur essentiel de la croissance économique et de la compétitivité. Les leviers permettant de soutenir la croissance de la productivité sont le passage des entreprises au numérique, l'expansion des entreprises et la concurrence dans le secteur des services. Alors que les grandes entreprises autrichiennes adoptent des technologies et des modèles économiques numériques à un bon rythme, les petites entreprises sont à la traîne. Le passage au numérique de ces dernières, notamment des microentreprises, est particulièrement important, car elles forment l'épine dorsale de l'économie autrichienne. La large participation au programme «KMU Digital» témoigne d'une demande de la part des PME et de l'intérêt qu'elles portent aux conseils en matière de passage au numérique. La prolongation et l'élargissement de ce programme seraient utiles, tout comme il serait utile que la stratégie globale de passage au numérique de l'Autriche mette davantage l'accent sur l'adoption du numérique par les entreprises.
- (18) Des problèmes structurels subsistent pour les jeunes pousses et les entreprises en expansion en Autriche, en particulier pour les entreprises très innovantes. Par rapport aux États membres comparables, l'Autriche accuse un retard en ce qui concerne l'emploi dans les entreprises innovantes à croissance rapide. Il est donc nécessaire de créer des conditions plus favorables à l'expansion des entreprises innovantes, qui reste entravée par des facteurs tels que le paysage du capital-risque, moins développé et moins diversifié que dans les pays «champions de l'innovation». Les entreprises désireuses de s'étendre font face à divers obstacles pour obtenir des financements à un stade ultérieur de leur développement, notamment sous la forme de capital-investissement ou d'un accès aux marchés de capitaux publics. Le segment PME récemment créé à la Bourse de Vienne constitue un pas dans la bonne direction. Les entreprises à forte croissance jouent un rôle essentiel dans la diffusion des nouvelles technologies et des nouveaux modèles économiques, y compris numériques, et, partant, dans la croissance de la productivité.
- (19) L'Autriche pâtit de sérieux obstacles à l'accès et de règles restrictives, qui entravent la fourniture de services aux entreprises et l'exercice des professions réglementées. Il s'agit notamment d'exigences spécifiques en matière d'actionnariat, d'activités réservées de large portée et de restrictions couvrant plusieurs disciplines. Des obstacles réglementaires, concernant notamment l'exploitation quotidienne des points de vente, expliquent le développement relativement faible du secteur autrichien de la distribution. La charge administrative élevée reste un problème pressant pour les entreprises autrichiennes. La poursuite des efforts visant à réduire les entraves et l'évaluation prévue de la législation autrichienne sur les licences commerciales (*Gewerbeordnung*) constituent des instruments importants pour améliorer l'environnement des entreprises. Une concurrence accrue dans le secteur des services aiderait également l'Autriche à surmonter les difficultés qu'elle rencontre en matière de diffusion des technologies et des modèles commerciaux numériques.
- (20) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à remédier à certaines des lacunes relevées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur le pays, ce qui permettrait à l'Autriche de tirer le meilleur parti de ces fonds dans les secteurs recensés, en tenant compte des disparités régionales

- (21) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Autriche, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à l'Autriche les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable en Autriche, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, répondant ainsi à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (22) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité 2019 et est d'avis ⁽⁹⁾ que l'Autriche devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que l'Autriche s'attache, sur la période 2019-2020:

1. à garantir la viabilité des systèmes de soins de santé et de soins de longue durée et du régime de retraite, notamment en adaptant l'âge légal de la retraite à l'allongement prévu de l'espérance de vie; à simplifier et à rationaliser les relations budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir ainsi que les compétences budgétaires de ces derniers, et à aligner les compétences en matière de financement et de dépenses;
2. à déplacer la charge fiscale pesant sur le travail vers d'autres sources moins préjudiciables à une croissance durable et inclusive; à soutenir l'emploi à temps plein des femmes, notamment en améliorant les services de garde d'enfants, et à améliorer les résultats du marché du travail pour les personnes peu qualifiées, en coopération constante avec les partenaires sociaux; à relever le niveau des compétences de base des groupes défavorisés, notamment des personnes issues de l'immigration;
3. à axer la politique économique liée à l'investissement sur la recherche et le développement, l'innovation, le passage au numérique et la viabilité, en tenant compte des disparités régionales; à soutenir la croissance de la productivité en encourageant le passage des entreprises au numérique et l'expansion des entreprises et en réduisant les obstacles réglementaires dans le secteur des services.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁹⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2019**

(2019/C 301/21)

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 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Pologne n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

- (2) Le rapport 2019 pour la Pologne a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Pologne dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽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.
- (3) La Pologne a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 26 avril 2019 et son programme de convergence pour 2019 le 29 avril 2019. Pour tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (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 ⁽⁴⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (5) La Pologne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence de 2019, le gouvernement prévoit une légère détérioration du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 0,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à un déficit de 0,6 % du PIB en 2022, avec un déficit de 1,7 % en 2019 et un excédent de 0,2 % en 2020. Le solde structurel recalculé, correspondant à un déficit de 1,1 % du PIB, sera proche de l'objectif budgétaire à moyen terme fixé pour 2022 à 1,0 % du PIB. Selon le programme de convergence pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait baisser de 48,9 % du PIB en 2018 à 40,6 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Néanmoins, la mise en œuvre de certaines mesures requises pour ne pas dépasser les déficits fixés à partir de 2020 n'a pas été suffisamment précisée.
- (6) Le programme de convergence pour 2019 indique que la Pologne a appliqué des mesures de compensation liées à la sécheresse, qui ont eu en 2018 une incidence sensible sur le budget. Il donne des éléments de preuve suffisants de l'étendue et de la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Ces dépenses liées à la sécheresse pourraient bénéficier d'un traitement spécifique en application de la «clause pour circonstances inhabituelles». D'après la Commission, les dépenses supplémentaires correspondantes admissibles en 2018 représentaient 0,07 % du PIB. Les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, et de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné qu'une sécheresse exceptionnelle est considérée comme une circonstance inhabituelle, que son incidence sur les finances publiques polonaises est sensible et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. L'ajustement requis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2018 a donc été revu à la baisse de façon à tenir compte de ces coûts supplémentaires.
- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Pologne de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁵⁾ n'excède pas 4,2 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Au vu des prévisions du printemps 2019 de la Commission, la Pologne risque de s'écarter sensiblement en 2019 de cet ajustement recommandé.

⁽³⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 88.

⁽⁴⁾ 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⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (8) Pour ce qui est de 2020, compte tenu d'un écart de production de 2 % du PIB escompté pour la Pologne, il convient que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 4,4 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB selon la matrice d'ajustement arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Au vu des prévisions du printemps 2019 de la Commission et dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Pologne risque de s'écarter sensiblement en 2020 de cet ajustement recommandé. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises à partir de 2019 afin que les dispositions du pacte de stabilité et de croissance puissent être respectées.
- (9) La Pologne a accompli des progrès considérables dans sa lutte contre l'indiscipline fiscale. Elle a aussi joui d'une forte croissance économique, et d'un épanouissement du marché du travail accompagné d'une hausse progressive de la proportion des contrats de travail soumis à des cotisations de sécurité sociale. Tous ces facteurs ont contribué à la hausse des recettes publiques. Celle-ci est pour partie de nature cyclique et peut régresser si la situation macroéconomique se détériore. Par ailleurs, les dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB ont augmenté ces dernières années. Certains types de dépenses instaurés ont un caractère permanent et il pourrait être difficile de les modifier dans un avenir proche. Or, en raison notamment du vieillissement de la population, les finances publiques polonaises seront soumises à des pressions à la hausse. De tels paramètres facteurs accentuent le besoin de nouveaux outils de gestion des dépenses, comme une évaluation régulière de l'efficacité et de l'efficience de celles-ci. En 2018, la Pologne a continué à améliorer le système budgétaire, mais la réforme générale est complexe et s'appliquera par étapes sur plusieurs années. Dans l'ensemble, le cadre budgétaire est certes solide et des institutions indépendantes exercent certaines fonctions traditionnellement assumées par les conseils budgétaires, mais la Pologne reste le seul État membre qui n'a pas de conseil budgétaire indépendant. Si la Pologne n'a rien fait pour limiter le recours massif aux taux de TVA réduits, son gouvernement a cependant lancé une réforme susceptible de rendre les taux moins complexes et moins sujets aux erreurs.
- (10) L'âge moyen de départ à la retraite avait augmenté jusqu'en 2017 à la suite des réformes passées, comme la suppression des options de retraite anticipée et le rehaussement graduel de l'âge légal de départ à la retraite. En 2018, cet âge moyen a diminué tant pour les hommes que pour les femmes, ce qui reflète l'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite à la fin 2017. L'augmentation continue de l'âge effectif de départ à la retraite est capitale pour maintenir la participation au marché du travail et, partant, la croissance économique, compte tenu du déclin de la population en âge de travailler. Il est aussi essentiel d'assurer l'adéquation des retraites futures, de prévenir la pauvreté des personnes âgées et donc d'améliorer la viabilité du financement public du système de retraite. L'abaissement, à l'automne 2017, de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes pèsera lourdement sur le niveau des prestations de retraite à l'avenir et introduit un écart important entre les hommes et les femmes à cet égard. Les régimes de retraite préférentiels existants ont un coût budgétaire et réduisent la mobilité des travailleurs entre les secteurs. Le système spécial d'assurance sociale des agriculteurs, qui bénéficie de subventions dont les coûts avoisinent 0,8 % du PIB, entrave la mobilité de la main-d'œuvre et favorise le chômage caché dans le secteur agricole.
- (11) Les belles performances du marché du travail polonais ces dernières années s'appuient sur une situation macroéconomique favorable. Les taux d'emploi ont continué leur hausse, tandis que les taux de chômage, après plusieurs années de baisse, se sont stabilisés à un niveau historiquement bas inférieur à 4 % en 2018. Toutefois, la participation au marché du travail de certains groupes de personnes, en particulier les travailleurs peu qualifiés, les personnes handicapées, les aidants de ces dernières et les travailleurs âgés, reste faible par rapport à d'autres États membres. Les incitations à l'emploi prévues par le système polonais de prestations sociales sont insuffisantes. Les allocations familiales ont permis de réduire la pauvreté et les inégalités, mais elles ont eu une incidence négative sur la participation des parents, et principalement des mères, au marché du travail, en raison de leur montant et de leur profil. Le taux de fréquentation des structures d'accueil formelles par les enfants de moins de trois ans demeure l'un des plus bas de l'Union. De plus, les soins de longue durée sont essentiellement assurés par des membres de la famille, quasiment sans aucune aide institutionnelle, ce qui empêche les aidants de travailler. L'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite a incité certains travailleurs âgés à quitter le marché du travail. Les flux migratoires en provenance de pays tiers ont contribué à satisfaire la hausse de la demande de main-d'œuvre, mais certains signes montrent qu'il peut être difficile de conserver un afflux stable de travailleurs migrants.
- (12) Entre 2015 et 2017, la Pologne a pris des mesures pour lutter contre la segmentation du marché du travail en limitant les possibilités d'abus de l'emploi temporaire, en augmentant les cotisations de sécurité sociale pour certains contrats de travail atypiques et en introduisant un salaire minimum horaire pour un certain nombre de ces contrats. Même si la proportion des contrats temporaires baisse depuis 2015, les mesures prises portant leurs fruits, aidées en cela par la pénurie de main-d'œuvre, et même si cette tendance s'est accentuée en 2018, cette proportion reste l'une des plus élevées de l'Union. La modification de la législation portant sur cette question ne s'est pas poursuivie, puisque la réforme du code du travail n'a finalement pas été mise en application. À l'avenir, l'adéquation des retraites des travailleurs indépendants et des travailleurs ayant certains contrats atypiques pourrait poser problème.

- (13) Les perspectives de croissance en Pologne tireraient un avantage majeur d'un système d'éducation et de formation de qualité, intégrant l'apprentissage tout au long de la vie et soutenu par des investissements à la hauteur. Pour stimuler la participation à un marché du travail en mutation rapide et la capacité d'innovation de l'économie, il est capital de doter les gens des qualifications et des compétences nécessaires à l'obtention d'un emploi. Le taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation est nettement inférieur à la moyenne de l'Union et la formation professionnelle est sous-utilisée dans les entreprises. Cette situation ainsi que l'existence de certaines lacunes en matière de compétences numériques mais aussi de compétences en lecture, écriture et calcul, en particulier parmi les adultes n'ayant pas fait d'études supérieures, nuisent à l'employabilité des personnes concernées. La qualité insuffisante de la formation des enseignants et leurs compétences acquises en partie lacunaires ne peuvent que nuire à la qualité de leur enseignement. Le système d'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur présente aussi des faiblesses. Malgré de récentes réformes de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur, il n'existe pas encore de coordination efficace de l'éducation et de la formation des adultes et l'incidence des différentes mesures concernées sur la qualité de l'éducation et de la formation et sur les niveaux de compétences n'est pas claire.
- (14) Les perspectives économiques à long terme de la Pologne sont tributaires du développement de la capacité d'innovation de son économie. Or, la Pologne est encore faible dans ce domaine, une part importante de ses structures économiques concerne des secteurs à faible technologie et les régions polonaises affichent des résultats très disparates en matière d'innovation. Si quelques mesures ont été prises pour améliorer la coopération entre le monde scientifique et les entreprises, un certain nombre d'obstacles subsistent, financiers et non financiers. Parmi ces derniers, citons notamment des procédures administratives complexes et les compétences limitées des universitaires dans la gestion de projets communs de recherche et de développement (R&D) public-privé. Les pôles et les réseaux formalisés d'entreprises, en particulier entre les PME et les grandes entreprises, jouent un rôle limité dans la diffusion de solutions innovantes. La réforme de l'enseignement supérieur de 2018 améliore certains aspects de l'environnement scientifique polonais, mais ne traite que partiellement des questions importantes telles que la fragmentation du secteur de la recherche, les salaires des chercheurs ou l'internationalisation de la science polonaise. Les dépenses intérieures brutes de R&D n'atteignent que la moitié environ de la moyenne de l'Union en 2017, avec d'importantes disparités régionales.
- (15) Bien que les indicateurs liés à la santé poursuivent leur hausse, ils restent en deçà de la moyenne de l'Union et affichent, en 2017, un écart de 7,9 ans entre les hommes et les femmes pour l'espérance de vie, alors que l'écart entre la catégorie la plus éduquée et la moins éduquée était de 10 ans en 2016. L'accès au système de soins de santé et l'efficacité de celui-ci pâtissent des faibles ressources dont il dispose et des pénuries de personnel. Le taux de médecins et d'infirmières en exercice par rapport à la population est l'un des plus bas de l'Union, et un quart des effectifs médicaux ont dépassé l'âge de la retraite. Les besoins non satisfaits en matière de services médicaux ont baissé en 2017, mais ils restent parmi les plus élevés de l'Union et les délais d'attente ont considérablement augmenté depuis 2010 pour certains traitements. La Pologne a élaboré des cartes des besoins sanitaires, mais celles-ci ne sont pas encore devenues un outil orientant les décisions d'achat et d'investissement. Le système de soins de santé demeure trop axé sur l'hospitalier et les soins primaires et ambulatoires restent peu développés. Le système des soins de longue durée est rudimentaire, et manque de services normalisés et d'une conception stratégique cohérente. La plupart des soins de longue durée sont dispensés par des aidants sans statut, souvent des membres de la famille qui reçoivent peu d'aide des institutions. En 2017, les dépenses de santé publique de la Pologne se sont élevées à 4,7 % du PIB, un chiffre nettement inférieur à la moyenne de l'Union (7 % du PIB). La Pologne prévoit de les augmenter progressivement ces prochaines années. Elle risque cependant d'avoir des difficultés à le faire, vu les marges budgétaires limitées que lui laisseront les plans récemment annoncés d'augmentation des transferts sociaux au profit des ménages à revenu moyen et élevé.
- (16) Si les infrastructures en Pologne se sont sensiblement améliorées, certains domaines présentent encore des réseaux très lacunaires. Les investissements routiers à réaliser d'ici 2024 selon le programme de construction de routes nationales seront concentrés principalement dans la partie orientale de la Pologne, délaissant certaines régions du nord aux liaisons médiocres. Il subsiste encore des lacunes importantes dans le volet ferroviaire du réseau transeuropéen de transport, et l'investissement dans le rail progresse plus lentement que les investissements routiers. Le taux de mortalité routière reste l'un des plus élevés de l'Union européenne. Les villes sont confrontées aux problèmes que crée une mobilité croissante, comme l'encombrement de la circulation et la pollution atmosphérique engendrée par l'augmentation du parc de voitures particulières et le pourcentage élevé de vieux véhicules. Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement augmenté au cours des cinq dernières années. Les incitations actuelles pour l'utilisation des transports collectifs, des transports à faibles émissions et des modes de transport actifs sont insuffisantes pour répondre à ces défis. La connectivité internet fixe en Pologne reste l'une des plus faibles de l'Union européenne, le haut débit ultrarapide étant principalement disponible dans les grandes villes.

- (17) L'économie polonaise est l'une des moins économes en carbone de l'Union européenne. Une mauvaise isolation des bâtiments publics et privés contribue à une consommation d'énergie élevée synonyme de précarité énergétique. La Pologne possède aussi les villes de l'Union européenne dont l'air est le plus pollué, en particulier dans les régions du sud et du centre. Des investissements dans une meilleure efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment, une hausse de la part de la production d'énergie propre et à faible intensité de carbone et une politique de réduction des émissions dues au transport permettraient de relâcher la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et d'endiguer la pollution atmosphérique, tout en réduisant les coûts sociaux et en améliorant la qualité de vie. Le cadre législatif actuel, par exemple la loi sur les réserves de gaz, la loi sur le gel des prix de l'électricité et la réglementation des parcs éoliens terrestres, peut entraver les investissements sur les marchés de l'électricité et du gaz et nuire à long terme à la compétitivité du secteur énergétique et des industries à forte intensité énergétique en Pologne.
- (18) Pour maintenir des conditions économiques favorables et soutenir la hausse des investissements privés, il est crucial d'assurer la qualité des dispositions légales adoptées ou modifiées, ainsi que la stabilité et la prévisibilité de l'environnement des entreprises. La versatilité du cadre réglementaire et les autres obstacles au développement des entreprises ont des répercussions négatives sur l'investissement et sur la productivité. Un dialogue efficace avec toutes les parties prenantes contribuerait à améliorer la qualité de la législation et, partant, la stabilité de l'environnement des entreprises, puisqu'il limiterait le nombre de modifications nécessaires. Dès lors, c'est en accordant une place accrue aux consultations des partenaires sociaux et aux consultations publiques, et ce en garantissant que suffisamment de temps leur soit réservé, en améliorant l'intégration de l'avis des parties prenantes consultées et en limitant au minimum le nombre de lois exemptées de consultations que la Pologne pourrait réduire considérablement la charge administrative résultant des changements fréquents de la législation, accroître les investissements et favoriser à terme une croissance économique durable. Garantir l'état de droit et l'indépendance de la justice est également essentiel dans ce contexte. Il est rappelé qu'en décembre 2017, la Commission a présenté au Conseil une proposition motivée relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit. Ces préoccupations font l'objet d'un arrêt et de procédures pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne. La sécurité juridique et la confiance dans la qualité et la prévisibilité des politiques et des institutions, notamment réglementaires et fiscales, sont autant de facteurs importants pour un environnement propice aux investissements.
- (19) La programmation des Fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait aider à combler certaines des défaillances recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 pour la Pologne. Celle-ci pourrait ainsi faire le meilleur usage de ces fonds pour les secteurs concernés, en tenant compte des disparités régionales.
- (20) Ces dernières années, le rôle de l'État s'est fortement étendu dans les secteurs de la banque, de l'assurance et de l'énergie. Ces actifs accrus de l'État changent la donne pour la concurrence et les cadres de régulation et de gouvernance. Au vu des intérêts potentiellement conflictuels et des liens entre la finance et l'État que cette situation comporte, la qualité de la gouvernance et l'indépendance des organes de régulation et de contrôle prennent une grande importance.
- (21) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2019, et son avis ⁽⁶⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Pologne s'attache, en 2019 et 2020:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,4 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à prendre de nouvelles mesures pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques, notamment en améliorant le système budgétaire;

⁽⁶⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

2. à assurer l'adéquation des prestations de retraite futures et la viabilité du système de retraite en prenant des mesures visant à relever l'âge effectif de la retraite et en réformant les régimes de retraite préférentiels; à prendre des mesures pour accroître la participation au marché du travail, notamment en améliorant l'accès à des services d'accueil des enfants et aux soins de longue durée, et à supprimer les obstacles subsistants à des types d'emplois plus durables; à promouvoir une éducation de qualité et des compétences adaptées au marché du travail, notamment grâce à l'éducation et à la formation des adultes;
3. à renforcer la capacité d'innovation de l'économie, notamment en soutenant les organismes de recherche et une coopération plus étroite entre les entreprises et ces organismes; à axer les politiques économiques liées aux investissements sur l'innovation, les transports, en particulier leur viabilité, les infrastructures numériques et énergétiques, les soins de santé et l'énergie propre, en tenant compte des disparités régionales; à améliorer le cadre réglementaire, en particulier en renforçant le rôle des consultations des partenaires sociaux et des consultations publiques dans le processus législatif.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2019**

(2019/C 301/22)

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 5, 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Portugal était mentionné parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, le Portugal devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous. En particulier, axer la politique économique sur les investissements dans les domaines mentionnés et utiliser les recettes exceptionnelles pour réduire la dette publique sont deux mesures qui contribueront à la réalisation de la deuxième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le soutien à l'investissement et la reconstitution de marges budgétaires. L'application de mesures visant à réduire la segmentation du marché du travail, à améliorer les compétences et à renforcer l'efficacité du filet de sécurité sociale contribuera à la réalisation de la troisième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail et des systèmes de protection sociale. L'application de mesures visant à diminuer la charge réglementaire contribuera à la réalisation de la première recommandation pour la zone euro pour ce qui est de l'amélioration de l'environnement des entreprises et du renforcement des gains de productivité en vue d'un rééquilibrage de la zone euro. Accroître l'efficacité des procédures d'insolvabilité et de recouvrement contribuera à la mise en œuvre de la quatrième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne la réduction du nombre de prêts non performants.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (3) Le rapport 2019 pour le Portugal a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par le Portugal dans la mise en œuvre des recommandations par pays le concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que le Portugal avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que le Portugal connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, l'encours important des engagements extérieurs nets, la dette privée et publique et la part élevée de prêts non performants sont des sources de vulnérabilité dans un contexte marqué par une faible progression de la productivité. Des lacunes subsistent, en particulier au niveau de la mise en œuvre des mesures destinées à réduire le volume de prêts non performants et à améliorer l'environnement des entreprises. Il conviendra de suivre l'adoption et la mise en œuvre de plusieurs programmes de réforme, notamment des réformes budgétaires structurelles visant à renforcer la viabilité des finances publiques.
- (4) Le 30 avril 2019, le Portugal a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) Le Portugal relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et se trouve soumis aux dispositions transitoires en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le Portugal prévoit un déficit nominal de 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019, un excédent de 0,3 % du PIB en 2020 puis une amélioration supplémentaire devant déboucher sur un excédent de 0,7 % du PIB d'ici à 2022. Ces prévisions ne tiennent compte que partiellement de l'effet d'accroissement du déficit que les mesures de soutien aux banques pourraient avoir à compter de 2020. Sur la base du solde structurel recalculé, l'objectif budgétaire à moyen terme – qui est passé d'un excédent structurel de 0,25 % du PIB en 2019 à une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels à partir de 2020 – serait atteint en 2020. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait atteindre 118,6 % en 2019 et 115,2 % en 2020, puis s'établir à 103,7 % en 2022. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est plausible pour 2019 et 2020 et optimiste pour les années suivantes. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs en matière de déficit à partir de 2019 n'ont pas été suffisamment détaillées.
- (7) Le programme de stabilité pour 2019 ne contient pas d'informations sur l'incidence budgétaire des dépenses exceptionnelles liées aux mesures préventives visant à protéger le territoire national contre les incendies de forêt, à la suite des incendies de grande ampleur qui ont eu lieu en 2017. Cependant, dans une lettre du 9 mai 2019, les autorités portugaises ont apporté des preuves suffisantes de l'étendue et de la nature de ces surcoûts budgétaires. Il ressort en particulier de cette lettre que la mise en œuvre du budget pour 2018 comprend des dépenses exceptionnelles s'élevant à environ 0,04 % du PIB, qui sont liées aux mesures préventives visant à protéger le territoire national contre les incendies de forêts. La lettre du 9 mai 2019 indique les dépenses relatives à la gestion des situations d'urgence, classées parmi les mesures exceptionnelles, et les dépenses relatives à la prévention. En raison de la nature intégrée de ces dépenses et de leur lien direct avec les vastes incendies de forêt de 2017, un traitement spécifique des dépenses de prévention des incendies de forêt pourrait être envisagé en vertu de la «clause relative aux circonstances inhabituelles». D'après la Commission, les dépenses supplémentaires admissibles à ce titre en 2018 s'élèvent à 0,04 % du PIB, pour les mesures préventives. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que ces incendies de forêt d'une ampleur sans précédent sont considérés comme des circonstances inhabituelles, que leur incidence sur les finances publiques du Portugal est importante et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Par conséquent, l'ajustement requis en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2018 a été revu à la baisse de façon à tenir compte de ces surcoûts.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 92.

⁽⁵⁾ 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) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé au Portugal de faire en sorte que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁶⁾ ne dépasse pas 0,7 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le Portugal risque d'enregistrer un écart important par rapport à cet ajustement recommandé pour 2019.
- (9) En 2020, le Portugal devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de l'autorisation, liée à des circonstances inhabituelles, de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximum des dépenses publiques primaires nettes de 1,5 %, qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB. D'après les mêmes prévisions, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important, en 2020, par rapport à cette exigence. Parallèlement, le Portugal devrait respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2019, en raison de l'écart annuel autorisé de 0,25 %, mais il ne devrait pas, à première vue, respecter la règle en matière de dette en 2020. Dans l'ensemble, le Conseil estime que les mesures nécessaires devraient être prises dès 2019 pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il serait important d'utiliser toute recette exceptionnelle éventuelle pour réduire davantage le ratio d'endettement de l'État.
- (10) Le renforcement de la viabilité budgétaire du Portugal dépend de la poursuite d'un assainissement budgétaire qui ne nuise pas à la croissance, mais il est possible d'améliorer la qualité des finances publiques et de rendre les dépenses plus propices à la croissance en soutenant les investissements (voir ci-dessous). Malgré une hausse en 2018, les investissements publics sont restés très faibles par rapport aux normes de l'Union et constamment en deçà des objectifs que s'était fixés le gouvernement. L'application de la loi sur le contrôle des engagements, la mise en œuvre rigoureuse et rapide de la loi-cadre sur le budget et la poursuite des efforts de rationalisation demeurent cruciales pour améliorer la maîtrise des dépenses et l'efficacité de celles-ci. Les récents réexamens autonomes des dépenses effectués à partir de la base dans certains secteurs ont permis des gains d'efficacité globalement limités. Afin d'obtenir des gains d'efficacité plus importants, il conviendrait que les réexamens des dépenses deviennent une occurrence régulière du cadre budgétaire du Portugal. En outre, des réformes plus approfondies visant à accroître l'efficacité et une approche descendante claire visant à contenir l'ensemble des dépenses restent nécessaires. Elles devraient s'appuyer dans une large mesure sur une stratégie de réforme des administrations publiques visant à mieux aligner les niveaux d'emploi public sur la nécessité de fournir des services efficaces, qui comprend le soutien à la réaffectation et à la reconversion du personnel, ainsi que la promotion de la performance individuelle et le renforcement de l'attractivité du service public pour les personnes hautement qualifiées.
- (11) Les finances publiques portugaises restent soumises à la pression de tendances démographiques défavorables, notamment du vieillissement de la population, qui a des conséquences négatives, en particulier, pour la viabilité des systèmes de retraite et de santé. Alors que les réformes précédentes avaient amélioré la viabilité à long terme du système de retraite, les augmentations des retraites spéciales et les réformes de la retraite anticipée en cours ont entraîné de nouvelles augmentations des dépenses de retraite qui se sont ajoutées à la tendance à la hausse sous-jacente induite par le vieillissement démographique. La viabilité globale du système de retraite peut être compromise si aucune mesure compensatoire adéquate n'est prise. Dans le secteur de la santé, le rapport coût-efficacité a continué d'être mis en avant en 2018, notamment grâce à un recours accru aux achats centralisés et à une utilisation plus importante des médicaments génériques et des biosimilaires. Dans le même temps, la persistance d'arriérés élevés des hôpitaux résulte d'une planification et d'une exécution budgétaires insuffisantes et de lacunes dans le contrôle de la comptabilité et les pratiques de gestion. Les diminutions temporaires de ces arriérés en 2018 sont surtout dues à l'adoption de mesures d'apurement exceptionnelles de grande ampleur. Un nouveau programme pour 2019 vise à régler de manière structurelle le problème des arriérés des hôpitaux, en introduisant un nouveau modèle de gouvernance pour les hôpitaux publics, associé à une augmentation substantielle de leurs budgets annuels. La capacité de ce programme à ralentir l'accumulation à court terme des arriérés des hôpitaux, et à entraîner ainsi une réduction structurelle de leur encours global, dépend absolument de sa mise en œuvre efficace et rapide.
- (12) Augmenter le revenu net des entreprises publiques tout en réduisant leur dette contribuerait à rendre les finances publiques portugaises plus durables. Les autorités prévoient que les revenus nets des entreprises publiques dans leur ensemble atteindront un niveau proche de l'équilibre en 2019, ce qui signifie un retard par rapport aux annonces précédentes d'un résultat similaire dès 2018. En outre, les mesures garantissant l'adhésion aux plans d'activité initiaux et les efforts visant à assurer un suivi plus précis, plus transparent et plus complet ont pris du retard et ont mis du temps à se traduire par des actions correctives, lorsque cela était nécessaire. En particulier, la transparence ex ante, en ce qui concerne le financement des entreprises publiques au moyen de recapitalisations et de prêts, a été insuffisante.

⁽⁶⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (13) Malgré la mise en œuvre en cours de certaines mesures visant à réduire la segmentation du marché du travail, comme le renforcement de l'inspection du travail et le lancement d'un programme d'intégration pour les travailleurs précaires dans le service public, la proportion de travailleurs temporaires au Portugal reste supérieure à la moyenne de l'Union. Des mesures plus spécifiques définies par le gouvernement et les représentants des employeurs et des salariés, visant à réduire davantage la segmentation du marché du travail et la précarité et à favoriser la négociation collective, doivent encore être approuvées par le parlement portugais pour se concrétiser en législation.
- (14) L'amélioration de la situation sur le marché du travail a entraîné une diminution du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Cependant, les inégalités de revenus restent élevées et l'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté est limitée. Les inégalités de revenus sont en baisse au Portugal mais elles restent nettement supérieures à la moyenne de l'Union. Le système de revenu minimum figure parmi les moins performants de l'Union, les revenus distribués ne représentant que 40 % du revenu correspondant au seuil de pauvreté national. À moins d'une révision, la faible efficacité des transferts sociaux pourrait être sérieusement mise à l'épreuve en cas de ralentissement économique, touchant particulièrement les personnes vulnérables.
- (15) Le faible niveau de qualification des travailleurs constitue un obstacle à l'investissement et à la croissance de la productivité. Environ 50 % de la population âgée de 25 à 64 ans a un faible niveau d'études, soit un chiffre bien au-dessus de la moyenne de l'Union en 2018 (22 %). La faible disponibilité de personnel qualifié est mentionnée par les entreprises comme étant un obstacle majeur aux investissements. En ce qui concerne la formation des adultes en particulier, il est possible d'y attirer davantage de personnes peu qualifiées (dont la participation à l'apprentissage est inférieure à la moyenne de l'Union) et de développer les incitations publiques ciblées aux petites et moyennes entreprises pour qu'elles forment leur personnel. Les compétences numériques constituent un enjeu particulier, puisque 50 % de la population portugaise ne possède pas les compétences numériques de base, contre 43 % en moyenne dans l'Union. L'investissement dans l'éducation et la formation, y compris en termes d'infrastructures, joue un rôle crucial pour améliorer l'employabilité et la mobilité sociale.
- (16) Des mesures visant à accroître le nombre d'inscriptions dans l'enseignement supérieur, telles qu'une augmentation significative des bourses, sont en cours dans le cadre d'efforts déployés pour augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur. Au Portugal, parmi les 30-34 ans, 33,5 % ont achevé des études supérieures, un taux qui demeure inférieur à la moyenne de l'Union (40,7 %). La persistance de ces faibles taux, en particulier pour les diplômés en technologies de l'information et de la communication, en sciences naturelles, en mathématiques et en statistiques, peut avoir des conséquences négatives sur la croissance de la productivité et la capacité d'innovation du Portugal. Si le gouvernement tente actuellement de résoudre ce problème en augmentant le nombre de places dans ces secteurs et en mettant en œuvre une révision du système d'enseignement supérieur, des efforts supplémentaires restent nécessaires.
- (17) La proportion des prêts non performants dans le système financier reste relativement élevée (9,4 %). Néanmoins, la plupart des banques ont réalisé des progrès significatifs dans la réalisation des objectifs de réduction de ces prêts et l'encours global des prêts non performants a diminué de 50 % entre le pic atteint en juin 2016 et décembre 2018. Le marché secondaire des actifs en difficulté a pris de l'ampleur, tandis que les banques ont également accéléré les sorties de bilan et le rétablissement de crédits non performants. La ventilation des prêts non performants continue de faire apparaître une forte proportion (65 %) de prêts non performants aux entreprises. Ces dernières années, les autorités ont mis en œuvre un certain nombre de réformes juridiques et institutionnelles en matière d'insolvabilité et de recouvrement de dettes. Toutefois, la durée moyenne des procédures d'insolvabilité demeure élevée, tout comme le nombre d'affaires en attente. Les cadres juridiques et judiciaires ont une incidence considérable sur le processus de recouvrement et sur les perspectives de saisie des actifs déposés en garantie. La longueur de la durée moyenne des procédures de recouvrement pèse sur les prix assignés par le marché aux actifs non performants.
- (18) Les réformes visant à la simplification administrative se sont essentiellement limitées à la généralisation de la dématérialisation des procédures et du principe «une fois pour toutes». Les résultats obtenus dans le cadre de la modernisation administrative devraient être complétés par une simplification administrative plus marquée. La priorité devrait notamment être donnée à la limitation du nombre de documents à soumettre et, pour la délivrance d'autorisations, soit au remplacement du système par de simples déclarations de conformité aux conditions applicables, soit, pour les secteurs les plus sensibles, à une simplification des procédures par la réduction des délais de décision et l'adoption d'un mécanisme d'approbation tacite. La rationalisation des procédures pour certains secteurs manque encore à l'appel. Des charges administratives excessives subsistent, notamment dans le secteur de la construction. De plus, des lacunes dans la planification et le suivi des marchés publics entravent la concurrence. La performance des marchés publics pourrait être améliorée grâce à la mise en place d'une planification structurée et quantifiée et à une surveillance plus étroite de la phase d'exécution des contrats. Malgré une réduction significative des attributions de gré à gré entre 2017 et 2018, leur utilisation reste élevée.

- (19) Dans le cadre du programme d'assistance financière, le Portugal s'est efforcé de réduire la charge réglementaire pesant sur les professions hautement réglementées, notamment en introduisant la loi-cadre de 2013. Dans certains cas, toutefois, ces avancées ont été interrompues, voire annulées par l'adoption de statuts pour les différentes professions et par une interdiction d'accès faite aux groupes d'entreprises. Des restrictions réglementaires et administratives sont imposées aux services aux entreprises et aux services professionnels, ce qui suscite des inquiétudes quant à la concurrence, aux niveaux de prix, à l'innovation et à la qualité des services. À ce jour, aucun plan de réforme n'a été annoncé en réponse aux recommandations de la Commission sur la réglementation des services professionnels ou en réponse à l'examen de l'évaluation de la concurrence (Competition Assessment Review) de 2018 de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les professions auto-réglementées au Portugal (en coopération avec l'autorité portugaise de la concurrence).
- (20) Les conditions permettant aux entreprises d'accéder au financement se sont améliorées ces dernières années et la proportion d'entreprises qui déclarent l'accès au financement comme étant une entrave majeure à l'investissement est désormais similaire à la moyenne de l'Union. Les autorités portugaises ont lancé ou renforcé plusieurs initiatives dans ce domaine, telles que le programme «Capitalizar» et d'autres programmes ciblant des types d'entreprises ou des secteurs spécifiques. Toutefois, les entreprises portugaises ont tendance à compter largement sur leurs propres ressources pour financer leurs investissements, et un nombre insuffisant de prêts bancaires se retrouvent dans des entreprises affichant une productivité supérieure. Le faible niveau de capital investi par travailleur constitue un obstacle majeur à la modernisation de la structure productive de l'économie portugaise. Dans ce contexte, il est important que les investissements productifs augmentent, tout en étant progressivement réorientés vers les entreprises ayant un potentiel de croissance et vers des secteurs à forte productivité. Bien que d'autres sources de financement, telles que le capital-risque et les fonds propres, aient pris de l'ampleur ces dernières années, elles restent bien en deçà de la moyenne de l'Union.
- (21) Le système judiciaire a gagné en efficacité mais il reste confronté à des défis majeurs, en raison de la longueur des procédures et d'un arriéré judiciaire élevé, en particulier dans les tribunaux administratifs et fiscaux. Alors que les efforts pour lutter contre la corruption se poursuivent, la prévention de la corruption reste problématique car il n'existe pas de stratégie coordonnée et les compétences sont morcelées.
- (22) Les investissements dans la recherche et le développement (R&D) sont récemment repartis à la hausse mais ils restent insuffisants pour moderniser le système national portugais de recherche et d'innovation. Après des années de recul, la part des dépenses consacrées à la R&D par rapport au PIB a augmenté récemment et, en 2017, l'intensité de la R&D des entreprises a légèrement dépassé l'intensité de la recherche et du développement publics. Peu de progrès ont été accomplis pour moderniser la structure économique du Portugal et accroître les parts dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière de haute technologie et des services à forte intensité de connaissances. La promotion de l'investissement dans des actifs incorporels, qui comprennent la R&D, mais aussi les compétences de gestion, les connaissances financières et les compétences numériques nécessaires, dans le but de permettre aux entreprises de se développer, d'accroître leur capacité d'innovation et d'entrer sur les marchés d'exportation, constitue un bon moyen pour le Portugal de stimuler l'investissement et la croissance de la productivité.
- (23) Il est difficile pour les entreprises exportatrices de tirer pleinement parti du potentiel du marché unique en raison de l'insuffisance des liaisons maritimes et ferroviaires. De par sa situation géographique, le Portugal est un point d'entrée maritime naturel, surtout pour les liaisons transatlantiques. Des investissements en temps utile dans les nouveaux terminaux de conteneurs à Sines (terminal Vasco da Gama), Leixões et Barreiro et la finalisation des projets d'investissement en cours dans les autres grands ports portugais (Viana do Castelo, Leixoes, Aveiro, Figueira da Foz et Setubal) permettraient d'augmenter la capacité de manutention du fret de ces ports. Le train reste largement sous-exploité pour les liaisons avec l'Espagne (corridor est-ouest et corridor nord-sud). L'élaboration d'un plan ibérique global, définissant les étapes intermédiaires, les terminaux et les interconnexions nécessaires pour tirer profit de la modernisation du réseau espagnol et du développement du gabarit de l'Union Internationale des Chemins de fer, contribuerait à stimuler les performances internationales du rail portugais.
- (24) Des investissements en faveur de l'utilisation efficace des ressources et de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci aideraient à rendre la croissance durable à long terme. Il demeure difficile, au Portugal, d'anticiper les effets négatifs du changement climatique, comme les inondations et les incendies de forêt. Il reste beaucoup à faire pour atteindre l'objectif d'efficacité énergétique fixé pour 2020, d'autant plus que selon les derniers chiffres pour 2017, la consommation d'énergie est en hausse. La marge de progression reste importante quant à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et à la réduction de la consommation d'énergie des entreprises. Une meilleure connectivité énergétique transfrontière pourrait favoriser la concurrence et faciliter le développement des énergies renouvelables.
- (25) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait aider le Portugal à combler certaines lacunes recensées dans les recommandations, notamment dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. Le Portugal serait ainsi en mesure d'utiliser au mieux ces fonds dans les secteurs indiqués, en tenant compte des disparités régionales et de la situation particulière des régions ultrapériphériques. Le renforcement des capacités administratives du pays qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.

- (26) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Portugal, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées au Portugal les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Portugal, mais aussi de leur 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.
- (27) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁷⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.
- (28) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre des recommandations 2019 pour la zone euro, en particulier de la première, de la deuxième et de la quatrième. Les mesures budgétaires visées par la recommandation n° 1 ci-dessous contribuent notamment à la correction des déséquilibres liés à la dette publique élevée,

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, en 2019 et 2020, à:

1. atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020, compte tenu de l'autorisation, liée à des circonstances inhabituelles, de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement; utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio d'endettement des administrations publiques; améliorer la qualité des finances publiques en accordant la priorité aux dépenses propices à la croissance tout en renforçant la maîtrise de l'ensemble des dépenses, le rapport coût-efficacité et l'adéquation budgétaire, en visant en particulier une réduction durable des arriérés des hôpitaux; renforcer la viabilité financière des entreprises publiques, tout en les soumettant à un suivi plus précis, plus transparent et plus complet.
2. Adopter des mesures afin de remédier à la segmentation du marché du travail; améliorer le niveau des compétences de la population, notamment son habileté numérique, y compris en adaptant mieux la formation des adultes aux besoins du marché du travail; augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, en particulier dans le domaine des sciences et des technologies de l'information; améliorer l'efficacité et la qualité du filet de protection sociale;
3. axer la politique d'investissement sur la recherche et l'innovation, le transport ferroviaire et les infrastructures portuaires, la transition énergétique et vers une économie faible en carbone et l'extension des interconnexions énergétiques, en tenant compte des disparités régionales;
4. permettre un recouvrement rapide des garanties attachées aux prêts non performants en accroissant l'efficacité des procédures d'insolvabilité et de recouvrement; réduire la charge administrative et réglementaire pesant sur les entreprises, essentiellement en diminuant les barrières sectorielles à l'octroi de licences; élaborer une feuille de route visant à réduire les restrictions dans les professions très réglementées; accroître l'efficacité des juridictions administratives et fiscales, notamment en raccourcissant la durée des procédures.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁷⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2019 et portant avis du Conseil
sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2019**

(2019/C 301/23)

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Roumanie 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.

- (2) Le rapport 2019 pour la Roumanie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Roumanie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽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 un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Roumanie connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, les vulnérabilités sont liées à une diminution de la compétitivité-coûts et au creusement du déficit de la balance courante, dans un contexte de politique budgétaire expansionniste et un environnement imprévisible pour les entreprises. Les récentes initiatives législatives créent des risques pour le fonctionnement du secteur financier et pourraient nuire à l'investissement privé.
- (3) La Roumanie a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 9 mai 2019 et son programme de convergence pour 2019 le 8 mai 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (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 ⁽⁴⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (5) La Roumanie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2019, le gouvernement prévoit que le déficit nominal atteindra 2,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019 et qu'il se réduira progressivement par la suite, pour s'établir à 2,0 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁵⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme – un déficit structurel de 1 % du PIB – ne serait pas atteint au cours de la période couverte par le programme. Selon le programme de convergence, le ratio de la dette publique au PIB devrait rester inférieur à 40 % d'ici à 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est favorable. En outre, les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs de déficit prévus n'ont pas été suffisamment détaillées.
- (6) Le 22 juin 2018, le Conseil a constaté, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité, qu'il y avait eu en Roumanie, en 2017, un écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Compte tenu de cet écart important, le 22 juin 2018, le Conseil a adressé à la Roumanie une recommandation ⁽⁶⁾ l'invitant à adopter les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ n'exécède pas 3,3 % en 2018 et 5,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,8 % du PIB chaque année. Le 4 décembre 2018, le Conseil adopté la décision (UE) 2018/2020 ⁽⁸⁾ établissant que la Roumanie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à sa recommandation du 22 juin 2018 et a donc émis une recommandation révisée ⁽⁹⁾. Dans sa recommandation du 4 décembre 2018, le Conseil a demandé à la Roumanie d'adopter les mesures nécessaires pour que

⁽³⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 98.

⁽⁴⁾ 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⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽⁶⁾ Recommandation du Conseil du 22 juin 2018 visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en Roumanie (JO C 223 du 27.6.2018, p. 3).

⁽⁷⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

⁽⁸⁾ Décision (UE) 2018/2020 du Conseil du 4 décembre 2018 établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Roumanie en réponse à la recommandation du Conseil du 22 juin 2018 (JO L 323 du 19.12.2018, p. 16).

⁽⁹⁾ Recommandation du Conseil du 4 décembre 2018 visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en Roumanie (JO C 460 du 21.12.2018, p. 1).

le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,5 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Le 14 juin 2019, le Conseil a adopté la décision (UE) 2019/1002 ⁽¹⁰⁾ établissant que la Roumanie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à sa recommandation du 4 décembre 2018. En outre, les données réelles relatives à 2018 ont fait apparaître un écart important par rapport à la recommandation d'ajustement en 2018. Conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97, la Commission a adressé un avertissement à la Roumanie le 5 juin 2019 pour lui signaler qu'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme avait été observé en 2018. Le 14 juin 2019, le Conseil a adopté une nouvelle recommandation ⁽¹¹⁾ confirmant que la Roumanie devait prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,5 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart par rapport à cette recommandation en 2019.

- (7) Dans sa recommandation du 14 juin 2019, le Conseil a demandé à la Roumanie de prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 5,1 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,75 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart par rapport à cette exigence en 2020. En outre, dans ces mêmes prévisions, la Commission a tablé, pour 2019 et 2020, sur un déficit public supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que d'importantes mesures supplémentaires seront nécessaires à partir de 2019 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance, compte tenu de la forte détérioration des perspectives budgétaires, conformément à la recommandation du Conseil du 14 juin 2019, en vue de corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme.
- (8) La planification budgétaire de la Roumanie ignore régulièrement les dispositions du cadre budgétaire national. La règle nationale en matière de déficit structurel exige le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme d'un déficit structurel ne dépassant pas 1 % du PIB, ou la convergence vers cet objectif. En 2016, la Roumanie s'est écartée de l'objectif budgétaire à moyen terme et se trouve depuis sur une trajectoire divergente, en violation de la règle nationale en matière de déficit. Les deux modifications du budget de 2018 adoptées à l'automne 2018 se sont écartées une nouvelle fois de plusieurs règles auxiliaires interdisant le relèvement des plafonds de déficit et de dépenses pendant l'exercice budgétaire en cours. Le budget 2019, adopté par le gouvernement en février 2019 et approuvé par le Parlement en mars, s'écartait une nouvelle fois de nombreuses règles budgétaires, y compris la règle en matière de déficit structurel. En outre, comme les années précédentes, les autorités n'ont pas envoyé au Parlement, avant la fin du délai légal du mois d'août, une mise à jour de la stratégie budgétaire à moyen terme, compromettant ainsi son rôle d'orientation. De plus, et comme les années précédentes, les autorités n'ont pas respecté l'obligation de signer une déclaration attestant que le budget 2019 et la stratégie budgétaire respectent les règles budgétaires et les principes de la responsabilité budgétaire.
- (9) Le respect des obligations fiscales reste faible. En ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, la différence entre les recettes théoriques et les recettes réellement perçues reste très élevée. L'ampleur de l'économie informelle représente une difficulté supplémentaire pour le respect des obligations fiscales, tandis que les niveaux élevés de travail non déclaré privent le budget de ressources importantes. En outre, la prévalence des paiements en espèces facilite la fraude fiscale. Au cours de l'année écoulée, la Roumanie a accompli des progrès limités en ce qui concerne la recommandation, qui lui a été adressée à plusieurs reprises, l'invitant à améliorer le respect des obligations fiscales et le recouvrement des impôts. La mise en place de caisses enregistreuses électroniques connectées au système informatique de l'administration fiscale progresse plutôt lentement. L'administration fiscale prend des mesures pour mettre en place un système d'évaluation des risques pour le contrôle des contribuables.
- (10) Après plusieurs années d'efforts continus pour consolider le secteur financier, la stabilité financière a de nouveau été mise à l'épreuve en 2018 par un ensemble d'initiatives législatives gouvernementales et parlementaires. La taxe sur les actifs bancaires adoptée par une ordonnance d'urgence du gouvernement à la fin du mois de décembre 2018, sans analyse d'impact ni consultation des parties prenantes, a soulevé un certain nombre de graves préoccupations en raison de son incidence négative sur la situation prudentielle des banques, sur la conduite de la politique monétaire et, en fin de compte, sur l'investissement et la croissance économique. Le mode d'adoption et

⁽¹⁰⁾ Décision (UE) 2019/1002 du Conseil du 14 juin 2019 établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Roumanie en réponse à la recommandation du Conseil du 4 décembre 2018 (JO L 163 du 20.6.2019, p. 62).

⁽¹¹⁾ Recommandation du Conseil du 14 juin 2019 visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en Roumanie (JO C 210 du 21.6.2019, p. 1).

les dispositions de cette ordonnance ont eu un effet négatif significatif sur le taux de change, sur la capacité du gouvernement à emprunter sur le marché et, au final, sur la perception des risques opérationnels par les parties prenantes. Si certains aspects controversés de la taxe ont été modifiés en mars 2019, ces changements ont de nouveau été adoptés au moyen d'une ordonnance d'urgence du gouvernement et sans analyse d'impact. Les aspects les plus problématiques de la taxe sur l'actif total des banques ont été supprimés. Cependant, la taxe dans sa nouvelle formulation pourrait fausser les incitations au crédit, ce qui pourrait déboucher sur une mauvaise distribution du crédit à l'économie. Il conviendrait d'évaluer les répercussions potentielles de ces modifications sur la transmission de la politique monétaire. Plusieurs initiatives législatives adoptées par le Parlement à la fin de 2018, bien que déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle en mars 2019, ont soumis le secteur bancaire à une pression supplémentaire et renforcé l'impression globale d'imprévisibilité du cadre juridique. L'expérience montre que de telles initiatives pourraient à nouveau être présentées par le législateur.

- (11) La nouvelle loi sur les retraites, adoptée par le Parlement en décembre 2018, est susceptible de présenter des risques pour la viabilité des finances publiques. Le point de retraite, c'est-à-dire le principal paramètre utilisé pour l'indexation des retraites, devrait augmenter de 15 % en septembre 2019 et de 40 % en septembre 2020. La loi sur les retraites modifierait plusieurs paramètres utilisés pour calculer les prestations de retraite. En particulier, la valeur du point de retraite devrait augmenter, étant donné que le facteur d'indexation des pensions existantes ne sera pas défini en fonction des seuls prix, comme il devait y tendre progressivement, mais resterait en permanence composé de salaires et de prix. En outre, la période de cotisation utilisée pour calculer la pension d'une personne sera raccourcie, ce qui entraînera une hausse des dépenses de retraite pour les nouvelles pensions. Cependant, la suppression de l'indice de correction pour les nouvelles pensions (qui liait en partie la première pension aux salaires) permettra d'atténuer l'augmentation globale des dépenses de retraite due aux autres paramètres. Certains problèmes structurels ayant une incidence sur l'adéquation des pensions restent sans réponse. L'âge effectif moyen de départ à la retraite est proche de la moyenne de l'Union, mais n'est pas égal entre les femmes et les hommes. Si l'on ajoute à cela des périodes de cotisation plus courtes pour les femmes, il en résulte un écart important entre les hommes et les femmes en matière de retraite.
- (12) La réforme du système de retraite introduite en 2008 a été progressivement abandonnée. Après plusieurs reports des augmentations prévues des cotisations aux fonds de pension du deuxième pilier, qui auraient dû atteindre 6 % des salaires bruts en 2016, les cotisations ont été ramenées à 3,75 % des salaires bruts à partir de 2018. Les fonds de pension du deuxième pilier ont été encore affaiblis par un ensemble de mesures que le gouvernement a adoptées fin 2018 par ordonnance d'urgence. Les cotisations à ces fonds ont été rendues facultatives après une période minimale de cotisation de cinq ans. Les exigences minimales de fonds propres pour les sociétés de gestion de fonds de pension du deuxième pilier ont été considérablement relevées, entraînant un risque que des sociétés de gestion de fonds sortent du marché roumain. Les frais administratifs prélevés sur les cotisations brutes ont également été fortement réduits, ce qui pourrait avoir une incidence sur les résultats financiers des sociétés de gestion de fonds et accroître la probabilité de sorties du marché. Cela pourrait avoir des répercussions négatives sur le développement du marché local des capitaux et la disponibilité d'investisseurs institutionnels, et priver l'économie d'une source cruciale d'investissements à long terme. En outre, l'affaiblissement ou le démantèlement du deuxième pilier aura pour conséquence une moindre diversité des revenus de retraite et une exposition des pensions à des risques politiques et démographiques plus élevés. En mars 2019, par ordonnance d'urgence, le gouvernement a maintenu les nouvelles exigences minimales de fonds propres pour les sociétés de gestion de fonds, mais a reporté à décembre 2019 le délai de versement de la totalité du capital supplémentaire. En mai, le gouvernement a nettement abaissé les exigences minimales de fonds propres pour les sociétés de gestion de fonds de pension, ce qui a en partie compensé la hausse décidée en décembre 2018. D'autres dispositions figurant dans l'ordonnance d'urgence de décembre 2018 et qui mettent en péril la viabilité des fonds de pension du deuxième pilier restent inchangées.
- (13) Les défis liés à la qualité et au caractère inclusif du système d'éducation et de formation ont une incidence négative sur le potentiel de croissance inclusive de la Roumanie. Bien que le budget ait augmenté en 2019, les dépenses consacrées à l'éducation, et en particulier aux niveaux d'enseignement cruciaux pour prévenir le décrochage scolaire (qui reste élevé), assurer l'égalité des chances et lutter contre les inégalités plus tard dans la vie, restent parmi les plus faibles de l'Union. La proportion de jeunes enfants qui fréquentent des structures d'éducation et d'accueil de qualité reste inférieure à la moyenne de l'Union, en partie en raison du manque de telles structures. Cela a des répercussions sur la participation des femmes au marché du travail et sur l'acquisition précoce de compétences. La modernisation du réseau scolaire et l'optimisation face aux tendances démographiques accusent du retard; 10 % des écoles sont surpeuplées, alors que 58 % présentent des capacités excédentaires. Il existe d'importants obstacles à l'acquisition des compétences de base et des compétences numériques. Les capacités des enseignants à appliquer une approche centrée sur l'apprenant ne sont pas suffisamment développées. Les disparités entre zones rurales et zones urbaines persistent et les groupes vulnérables, notamment les Roms, continuent de n'avoir qu'un accès limité à un enseignement de qualité et inclusif.

- (14) Le marché du travail est soumis à une pression croissante, étant donné que le taux de chômage (4,2 % en 2018) est très bas, tandis que la main-d'œuvre diminue et que des pénuries de compétences persistent. Le taux d'activité des femmes est faible, en particulier chez les femmes jeunes et les femmes d'âge moyen. Cette situation s'explique principalement par les responsabilités personnelles et familiales et par la faible proportion d'enfants âgés de 0 à 3 ans qui fréquentent des structures d'accueil formelles. Les politiques actives du marché du travail apportent une réponse limitée aux besoins du marché du travail, les mesures étant axées principalement sur les incitations financières plutôt que sur des approches globales et sur mesure. La réforme du service public de l'emploi a pris du retard, ce qui reste un obstacle important à la fourniture de services modernisés aux employeurs et aux chômeurs. Le renforcement de compétences et la prestation de services intégrés sont également peu développés. Les compétences n'évoluent pas en fonction des besoins des secteurs économiques en expansion, 81 % des employeurs ayant des difficultés à pourvoir les postes vacants. Le secteur des TIC est en croissance, tandis que le nombre de Roumains âgés de 20 à 29 ans titulaires d'un diplôme en sciences, en technologies, en ingénierie ou en mathématiques a baissé entre 2014 et 2016. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'évaluation globale ou sectorielle des besoins de compétences et les prévisions en matière de compétences restent inutilisées, ce qui fait obstacle à l'adaptation du système d'éducation et de formation aux besoins du marché du travail. La mise en place d'un système d'enseignement et de formation professionnels en alternance, afin de remédier aux pénuries de compétences, a commencé. Toutefois, l'enseignement et la formation professionnels restent considérés comme des options de second ordre par les étudiants et les parents, et le taux d'emploi relativement faible des jeunes diplômés de la voie professionnelle indique que l'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels au marché du travail constitue un défi. L'enseignement supérieur ne répond pas suffisamment aux besoins du marché du travail. Bien que le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur ait doublé au cours de la décennie, il reste faible.
- (15) Malgré de récentes améliorations, la pauvreté et l'inégalité des revenus restent élevées, et les disparités régionales s'accroissent. Un Roumain sur trois est toujours exposé au risque de pauvreté et d'exclusion sociale, et certains groupes tels que les enfants, les Roms, les personnes handicapées et les personnes âgées sont plus touchés. Les services sociaux offrent une qualité et une couverture insuffisantes et une répartition géographique inégale, sans corrélation avec les besoins spécifiques des localités concernées. Environ 20 % seulement des unités territoriales administratives possèdent des services sociaux agréés. Les services sont généralement concentrés autour de zones plus riches ou urbaines, tandis que les besoins sont plus criants dans les zones et les régions rurales plus pauvres. L'intégration limitée des services de l'emploi, de l'éducation, de la santé et des services sociaux ne permet pas l'inclusion durable des différents groupes défavorisés. Les personnes handicapées ne bénéficient que d'un soutien limité à l'autonomie et à l'accès à l'emploi. La situation de la communauté rom ne progresse que très peu. La privation de logement est la plus élevée de l'Union et nuit à l'inclusion sociale. Les politiques de logement sont décentralisées sans cadre stratégique, et les communautés pauvres manquent souvent de ressources financières. L'indice de référence sociale, qui sert au calcul de la plupart des prestations sociales, n'a pas été mis à jour depuis 2008; de plus, il s'est considérablement déprécié par rapport au salaire minimum. En conséquence, les taux de pauvreté des personnes vivant dans des ménages à faible et très faible intensité de travail ont augmenté de moitié depuis 2010. En outre, la protection sociale des travailleurs atypiques est insuffisante. Un travailleur atypique sur trois est menacé de privation matérielle aiguë. Les travailleurs journaliers et saisonniers n'ont pas un accès formel aux droits de sécurité sociale incluant le chômage, le congé de maternité, les accidents et les accidents de travail. La mise en œuvre de la réforme du revenu minimum d'insertion lancée en 2016, qui augmenterait la couverture par l'aide sociale et l'adéquation de celle-ci, a encore été reportée, à 2021.
- (16) Le dialogue social se caractérise par une faible couverture des conventions collectives, en particulier au niveau sectoriel, notamment en raison de la définition actuelle des secteurs. Les autorités ont lancé des projets de révision des définitions des secteurs économiques, mais aucun accord n'a encore été trouvé. Au-delà du cadre de négociation collective, la participation constructive et en temps utile des partenaires sociaux aux politiques et aux réformes est limitée. La plus grande partie du dialogue social a lieu de façon formelle, au sein du conseil économique et social et des comités de dialogue social. Cependant, malgré le cadre établi pour le dialogue et les consultations, la stabilité de ces institutions et leur rôle se sont affaiblis au cours de l'année écoulée.
- (17) Après des années de croissance modérée des salaires, la Roumanie connaît un des taux de croissance des salaires les plus élevés de l'Union. Cette situation est due aux politiques gouvernementales de relèvement des salaires de la fonction publique et du salaire minimum, à la faiblesse record du taux de chômage et à des pénuries structurelles de main-d'œuvre. Le salaire minimum continue d'être fixé de manière non systématique, sans mécanisme objectif. Des augmentations successives au fil des ans ont fait qu'un salarié sur trois gagnait le salaire minimum en 2017, soit une proportion presque quatre fois plus élevée qu'en 2011.
- (18) Le système de soins de santé est confronté à de nombreux défis. Le faible niveau de financement, l'utilisation inefficace des ressources publiques et le manque de réformes limitent l'efficacité de ce système. L'émigration continue a entraîné une importante pénurie de médecins et d'infirmières. Les infrastructures de santé et la prévalence des paiements informels restent des sources de préoccupation. L'accès aux services de soins de santé pour les habitants des zones rurales et pour les groupes vulnérables est limité. Ces facteurs ont à leur tour une

incidence négative sur la santé de la population, qui reste inférieure à la moyenne de l'Union malgré de récentes améliorations. Des progrès en matière de soins de proximité sont indispensables, mais accusent du retard. Le projet pilote de création de centres de soins de proximité a démarré avec du retard, ce qui a des répercussions sur le déploiement de services de soins intégrés. Le secteur des soins de longue durée n'est pas prêt à faire face au vieillissement rapide de la population. Il y a très peu de services à domicile ou d'accueil de jour, et ils sont principalement concentrés dans les zones où les revenus sont plus élevés. La couverture par les soins de longue durée et les dépenses publiques consacrées à ce type de soins sont parmi les plus faibles de l'Union, et l'accès aux soins de longue durée, à la rééducation et aux soins palliatifs est limité.

- (19) La qualité des infrastructures, notamment dans les secteurs des transports, de l'énergie, des déchets et des eaux usées, reste mauvaise et limite les perspectives de croissance de la Roumanie. Malgré d'importants investissements publics après l'adhésion de la Roumanie à l'Union, l'infrastructure physique reste sous-développée. L'état général et la fiabilité des réseaux routier et ferroviaire sont médiocres. L'infrastructure ne peut pas suivre la demande de trafic engendrée par une économie en expansion. Le réseau routier est parmi les moins développés de l'Union et la réforme du secteur ferroviaire est à la traîne. Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement augmenté au cours des cinq dernières années. En outre, l'insuffisance des investissements dans l'entretien a réduit la vitesse des trains et a eu des répercussions sur les délais de livraison du fret ferroviaire. Les transports urbains souffrent d'un sous-financement chronique, d'une mauvaise organisation du secteur et de la faible capacité administrative des prestataires locaux. En outre, les infrastructures dans les domaines de l'énergie, des déchets, de l'eau et du traitement des eaux usées ainsi que les interconnexions énergétiques présentent encore des lacunes. Le système de gestion des déchets continue d'être caractérisé par un très faible taux de recyclage des déchets municipaux et par des taux de mise en décharge très élevés. Il reste des défis à relever pour atteindre l'objectif en matière d'efficacité énergétique; l'efficacité énergétique des bâtiments, notamment, présente une large marge d'amélioration.
- (20) La capacité d'innovation globale de la Roumanie reste faible et sa compétitivité future est remise en cause par l'écart important de productivité et d'innovation entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales. L'investissement de la Roumanie dans la recherche et développement est le plus faible de l'Union (0,5 % du PIB) et les dépenses publiques en matière de recherche et développement ont encore diminué, passant de 0,32 % du PIB en 2011 à 0,21 % du PIB en 2017, ce qui fait obstacle à tout renforcement des capacités. En conséquence, la qualité de la base scientifique publique reste très faible et les liens entre le monde scientifique et les entreprises sont sous-développés. Étant donné que le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur dans les domaines des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques a également continué de diminuer, les pénuries de compétences constituent un défi majeur pour le potentiel d'innovation de l'économie roumaine. La transition numérique est un défi majeur à relever si l'on veut que l'innovation et la compétitivité roumaines s'améliorent. La Roumanie obtient de mauvais résultats sur de nombreux éléments de l'indice relatif à l'économie et à la société numériques, notamment les services publics numériques, les compétences numériques dans la population totale et la numérisation des entreprises.
- (21) La Roumanie a réalisé des progrès limités en ce qui concerne la recommandation l'invitant à renforcer la hiérarchisation et la préparation des projets d'investissement public. Le ministère des finances est chargé d'établir une liste de projets d'investissement public prioritaires qui dépassent 100 millions de RON (21 millions d'EUR) et de contrôler leur mise en œuvre, mais les projets sont gérés par les ministères compétents. La liste des projets prioritaires comprend actuellement 136 projets, principalement dans le domaine des transports. La plupart de ces projets prioritaires pourraient être cofinancés par des fonds de l'Union. L'utilisation des fonds de l'Union est freinée par des facteurs tels que la capacité administrative limitée disponible pour préparer, hiérarchiser et mettre en œuvre de grands projets d'investissement. Même si, récemment, de grands projets d'infrastructure ont été élaborés et transmis à la Commission européenne pour approbation, certains projets importants, tels que l'auto-route Sibiu-Pitești (assurant la connectivité avec les corridors du RTE-T Rhin-Danube et Orient-Méditerranée orientale), font toujours défaut et, de manière générale, la mise en œuvre continue à accuser du retard. En outre, l'absorption des fonds de l'Union a jusqu'à présent été portée par des projets élaborés pour la période de programmation précédente, tandis que la réserve de nouveaux projets pour la période actuelle n'est pas encore totalement développée.
- (22) Des marchés publics efficaces demeurent essentiels pour la réalisation d'objectifs de politique importants en Roumanie, notamment l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, la modernisation de l'administration publique ainsi que la promotion de l'innovation et de la croissance durable et inclusive. La Roumanie a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre de la recommandation visant à renforcer la transparence des marchés publics. L'efficacité des marchés publics reste un problème, tandis que le caractère irréversible de certaines mesures, notamment la rationalisation des contrôles ex ante, est remis en question. La stratégie nationale en matière de marchés publics souligne l'importance de contrôles ex ante unitaires effectués par l'agence nationale pour les marchés publics. Des initiatives législatives récurrentes risquent de compromettre la réalisation des objectifs de la stratégie. La prévisibilité et la stabilité de la législation sur les marchés publics restent des défis importants et la stratégie nationale en matière de marchés publics n'est pas pleinement mise en œuvre.

- (23) La conduite des politiques publiques est devenue de plus en plus imprévisible, ce qui pèse sur l'environnement des entreprises. Un exemple récent est l'adoption, par ordonnance gouvernementale d'urgence, d'une série de mesures d'envergure concernant le fonctionnement du secteur bancaire, les gestionnaires de fonds de pension du deuxième pilier ou encore les entreprises du secteur de l'énergie et des télécommunications, sans consultation des parties prenantes ni analyse d'impact. Les analyses d'impact réglementaire restent une formalité, tandis que leur qualité et leur utilisation effective varient considérablement d'un secteur à l'autre. Les analyses d'impact réglementaire et la conception des politiques ne font l'objet que d'un contrôle de qualité limité. Il n'existe pas de mécanisme de suivi des politiques durable assorti d'un système transparent de compte rendu et d'évaluations ex post. Les initiatives législatives importantes sont souvent annoncées juste avant leur adoption. La participation des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre des réformes est faible, et un véritable dialogue a rarement lieu, alors que les structures institutionnelles nécessaires existent. Les procédures administratives lourdes pèsent particulièrement sur les petites et moyennes entreprises. Par exemple, la lourdeur des procédures administratives pour la création d'entreprises ainsi que les exigences réglementaires imposées aux prestataires de services, y compris aux professions réglementées, entravent la poursuite du développement du marché. L'adoption d'actes législatifs sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique a encore été reportée. La forte fragmentation des responsabilités et des ressources a une incidence sur la cohérence et la disponibilité des services publics fournis, en particulier au niveau local. Les stratégies nationales et régionales pour différents services publics ne sont pas bien traduites en mesures intégrées aux niveaux régional et local. Le financement des services publics varie d'un endroit à l'autre du pays et ne correspond souvent pas aux besoins locaux. Les éléments tels qu'une approche stratégique unifiée par type de service, les lacunes existantes et les besoins en nouveaux services ne sont pas pris en considération. Les recettes des autorités locales manquent de stabilité et de prévisibilité. Des mesures limitées ont été prises pour améliorer l'équilibre entre les responsabilités à décentraliser et l'allocation de ressources financières pour permettre aux autorités locales de fournir des services de qualité. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accroître la capacité administrative au niveau local.
- (24) Les entreprises publiques jouent un rôle déterminant dans des secteurs constituant des infrastructures critiques tels que l'énergie et les transports ferroviaires. Leurs résultats économiques et financiers se sont améliorés récemment, grâce à un environnement macroéconomique favorable. Toutefois, la transparence et la communication des résultats financiers et opérationnels n'ont pas été améliorées et les règles de gouvernance d'entreprise continuent d'être peu appliquées. Parmi les exemples spécifiques figurent la nomination répétée de conseils d'administration intérimaires, ce qui s'écarte de l'esprit de la loi, et la non-utilisation des instruments d'exécution prévus par la législation pour les entreprises qui ne la respectent pas. Les risques que la législation sur les entreprises publiques puisse être substantiellement affaiblie n'ont pas diminué. Il s'agit là d'un renversement des progrès accomplis en ce qui concerne les recommandations par pays de 2015 et 2016. En conséquence, certaines conditions essentielles pour promouvoir l'utilisation efficace des ressources publiques sont compromises et une distorsion des décisions d'investissement devient possible. Le transfert de la propriété de plusieurs des grandes entreprises publiques au nouveau Fonds souverain de développement et d'investissement nécessitera la mise en œuvre intégrale de règles strictes en matière de gouvernance d'entreprise, tant pour le Fonds que pour les entreprises de son portefeuille.
- (25) Les évolutions intervenues au cours de l'année écoulée ont suscité des préoccupations en ce qui concerne l'état de droit et ont renforcé les inquiétudes déjà présentes quant au caractère irréversible et durable des progrès antérieurs réalisés par la Roumanie pour réformer son système judiciaire et lutter contre la corruption à haut niveau. Ces questions font l'objet d'un suivi dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. Les modifications apportées à trois lois sur la justice sont désormais en vigueur et contiennent un certain nombre de mesures qui affaiblissent les garanties juridiques en matière d'indépendance de la justice. Elles risquent de nuire à la fois à l'efficacité du travail quotidien des juges et des procureurs et à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. Des pressions s'exercent sur les institutions judiciaires et sur les magistrats, notamment par la création d'une section spéciale du ministère public chargée d'enquêter sur les infractions présumées commises par un magistrat. Les mesures en cours pour modifier le code pénal et le code de procédure pénale auraient une incidence négative sur l'efficacité des enquêtes et des poursuites pénales et, de plus, réduiraient le caractère infractionnel de la corruption. D'autres préoccupations ont trait aux processus de récusation et de nomination des magistrats de haut niveau. Des annonces récentes semblent indiquer que les mesures relatives à la réforme du système judiciaire pourraient être reconsidérées.
- (26) Dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, la Commission continue son suivi de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption en Roumanie. Ces questions ne sont donc pas abordées dans les recommandations adressées à la Roumanie, mais elles sont pertinentes pour le développement d'un environnement socio-économique positif dans le pays.

- (27) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait aider à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines figurant à l'annexe D du rapport 2019 sur le pays. La Roumanie pourrait ainsi utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives du pays qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.
- (28) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Roumanie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Roumanie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Roumanie, 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.
- (29) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2019, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis ⁽¹²⁾.
- (30) 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 2019 et le programme de convergence pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1, 2, 3 et 5 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Les politiques budgétaires indiquées dans la recommandation du point 1 ci-dessous contribuent entre autres à remédier aux déséquilibres liés à la compétitivité et à la position extérieure,

RECOMMANDE que la Roumanie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à garantir le respect de la recommandation du Conseil du 14 juin 2019 visant à corriger l'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme; à assurer la pleine application du cadre budgétaire; à améliorer le respect des obligations fiscales et le recouvrement des impôts;
2. à préserver la stabilité financière et la solidité du secteur bancaire; à assurer la viabilité du régime public de retraite et la viabilité à long terme des fonds de pension du deuxième pilier;
3. à améliorer la qualité et le caractère inclusif de l'éducation, en particulier pour les Roms et les autres groupes défavorisés; à renforcer les compétences, y compris numériques, en particulier en améliorant l'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels ainsi que de l'enseignement supérieur au marché du travail; à améliorer la couverture et la qualité des services sociaux, et à achever la réforme du revenu minimum d'insertion; à améliorer le fonctionnement du dialogue social; à veiller à ce que le salaire minimum soit fixé sur la base de critères objectifs, compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité; à améliorer l'accès aux soins de santé et le rapport coût/efficacité de ceux-ci, y compris par un recours accru aux soins ambulatoires;
4. à axer la politique économique en matière d'investissements sur les transports, en particulier leur durabilité, l'énergie à faible teneur en carbone et l'efficacité énergétique, l'infrastructure environnementale ainsi que l'innovation, en tenant compte des disparités régionales; à améliorer la préparation et la hiérarchisation des grands projets et à accélérer leur réalisation; à renforcer l'efficacité des marchés publics et à assurer la mise en œuvre complète et durable de la stratégie nationale en matière de marchés publics;
5. à veiller à ce que des initiatives législatives ne portent pas atteinte à la sécurité juridique, en accroissant la qualité et la prévisibilité du processus décisionnel y compris par des consultations adéquates des parties prenantes, des analyses d'impact effectives et la rationalisation des procédures administratives; à améliorer la gouvernance des entreprises publiques.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILĂ

⁽¹²⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2019**

(2019/C 301/24)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Slovénie n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Slovénie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-dessous. Plus particulièrement, la réduction des restrictions réglementaires contribuera à mettre en œuvre la première recommandation pour la zone euro en ce qui concerne la résilience des marchés de produits et de services, et le recentrage de la politique économique en matière d'investissements dans les domaines spécifiés contribuera à donner suite à la deuxième recommandation pour la zone euro en matière de soutien à l'investissement.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (3) Le rapport 2019 pour la Slovénie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Slovénie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, 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.
- (4) La Slovénie a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 15 avril 2019 et son programme de stabilité pour 2019 le 26 avril 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance de ces deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) La Slovénie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement s'attend à ce que l'excédent nominal progresse à 0,9 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019 et atteigne 1,2 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé, l'objectif budgétaire à moyen terme, qui est passé d'un excédent structurel de 0,25 % du PIB en 2019 à un déficit structurel de 0,25 % du PIB à partir de 2020, devrait être atteint d'ici à 2021 ⁽⁶⁾. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait continuer de baisser pour atteindre 65,4 % du PIB en 2019 et 54,7 % du PIB en 2022. Le scénario macroéconomique sur lequel s'appuient ces projections budgétaires est optimiste.
- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Slovénie de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ n'excède pas 3,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,65 % du PIB. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019.
- (8) En 2020, la Slovénie devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques de 4,0 %, qui correspond à un ajustement structurel de 0,5 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Slovénie devrait être proche de son objectif budgétaire à moyen terme en 2020. L'évaluation actuelle fait donc apparaître un léger risque d'écart en 2020. Alors que le taux de croissance nominal escompté des dépenses publiques primaires nettes fait actuellement apparaître un léger risque d'écart par rapport à l'ajustement demandé en 2020, il indiquerait un risque d'écart important par rapport à l'ajustement demandé en 2019 et 2020 considérés conjointement. Si le solde structurel projeté ne devait plus être proche de l'objectif budgétaire à moyen terme, il faudrait, dans les évaluations futures, qu'une évaluation globale tienne compte d'un éventuel écart par rapport à l'ajustement demandé. La Slovénie devrait, selon les prévisions, respecter la règle de la dette en 2019 et 2020. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises en 2019 et que la Slovénie doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires dès 2020 afin de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 103.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽⁷⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est étalée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (9) Le vieillissement de la population pèsera de plus en plus lourdement sur les systèmes de soins de santé et de soins de longue durée de la Slovénie. Le financement du système de soins de santé n'est pas adapté pour faire face à l'augmentation attendue des coûts liés au vieillissement de la population. À ce jour, la Slovénie n'a adopté aucune mesure globale pour garantir la qualité, l'accessibilité et la viabilité budgétaire à long terme des soins de santé en Slovénie. Un projet de loi sur les soins de longue durée est en cours d'élaboration dans le cadre de la stratégie de la Slovénie pour un vieillissement actif. Toutefois, l'incertitude continue de planer sur la manière dont les mesures envisagées amélioreront le rapport coût-efficacité, l'accessibilité et la qualité des soins, si ce n'est qu'une meilleure coordination devrait rendre la passation de marchés publics dans le domaine des soins de santé plus efficace sur le plan des coûts. Les investissements dans les structures et équipements de soins de santé et de soins de longue durée pourraient contribuer à atténuer les pressions futures sur les systèmes de soins.
- (10) Les défis liés à la viabilité à long terme et à l'adéquation du système des retraites sont de plus en plus pressants, la population slovène vieillissant plus vite que la population de la plupart des autres États membres. Dans le document intitulé «Points de départ pour la modernisation du système d'assurance retraite et invalidité en République de Slovénie», adopté en 2017 par le Conseil économique et social, les partenaires sociaux et le gouvernement précédent avaient prévu d'adopter une réforme d'ici à 2020 et le programme national de réforme 2019-2020 mentionne la possibilité d'une refonte du système des retraites pour en soutenir la viabilité à moyen et à long terme et assurer un niveau adéquat des retraites. La réforme fixe également l'objectif d'allonger la vie active et d'offrir de meilleures possibilités d'exploitation des ressources humaines des travailleurs âgés, mais elle ne précise pas comment ni quand atteindre cet objectif. L'ajustement de l'âge légal de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie et la promotion d'un départ plus tardif à la retraite rendraient le système plus viable. Garantir des retraites suffisantes reste un défi, car certains retraités vivent encore en dessous ou à la limite du seuil de pauvreté. Près de 70 % de l'ensemble des travailleurs indépendants en Slovénie choisissent de verser des cotisations de sécurité sociale au niveau minimal leur donnant droit uniquement au minimum vieillesse. L'adéquation des retraites pourrait encore être améliorée en améliorant la couverture des régimes de retraites complémentaires, en tenant dûment compte de l'évolution des carrières et en réduisant les risques de pauvreté des personnes âgées.
- (11) En 2019, l'emploi a encore progressé, tandis que le chômage a continué de baisser. Parallèlement, le chômage de longue durée stagne à des niveaux supérieurs à ceux d'avant-crise et touche encore près de la moitié des chômeurs. Les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés, notamment, restent confrontés à des difficultés: leur taux d'activité et d'emploi reste parmi les plus bas de l'Union. Leur participation aux programmes d'apprentissage pour adultes est très faible. L'évaluation des politiques visant à encourager les personnes à travailler ou à se former montre que la plupart des programmes existants fonctionnent bien. Toutefois, les dépenses dans ce domaine et le taux de participation des chômeurs peu qualifiés et des chômeurs âgés à ces programmes restent limités. C'est pourquoi il est particulièrement important d'investir dans des mesures efficaces visant à accroître la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés, y compris en développant leurs compétences numériques. L'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés contribuera également à alléger les pressions sur le système des retraites. Si la réforme du marché du travail de 2013 a clairement aidé certains groupes vulnérables à s'insérer professionnellement, le travail intérimaire reste un problème. La proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a diminué, mais reste supérieure à la moyenne de l'Union pour les personnes âgées.
- (12) Des signes de pénurie de main-d'œuvre apparaissent dans un nombre croissant de secteurs de l'économie. Une inadéquation entre les compétences que les jeunes acquièrent au cours de leur formation et les compétences recherchées par les employeurs semble contribuer à ces pénuries. Associées à des insuffisances dans le fonctionnement des écosystèmes en matière d'innovation, ces pénuries entravent la transformation industrielle dans les domaines prioritaires de la stratégie de spécialisation intelligente telle que définie en consultation avec les parties prenantes. Pour répondre aux besoins de l'économie, il est essentiel de développer les compétences numériques de la main-d'œuvre de demain.
- (13) Certaines mesures ont été adoptées ou le seront afin d'améliorer les possibilités de financement des entreprises de Slovénie et leur offrir des solutions de substitution au crédit bancaire. Toutefois, les entreprises slovènes dépendent encore beaucoup des crédits bancaires et des flux de liquidités pour répondre à leurs besoins de financement. L'accès aux capitaux propres des marchés privés reste faible. L'offre de capital-risque augmente, mais à partir d'un niveau très bas. La capitalisation boursière de la bourse de Ljubljana est faible et continue de diminuer. Le marché des capitaux limité et peu développé, combiné à des conditions-cadres défavorables, notamment la faible culture financière des petites entreprises, entrave l'afflux de capitaux propres et de capital-risque dans le pays. L'accès difficile aux capitaux propres constitue un obstacle à la croissance pour les entreprises innovantes, mais aussi pour les entreprises établies qui pourraient bénéficier d'un changement de leur structure de financement.

- (14) La charge réglementaire et administrative reste élevée, ce qui freine les entreprises slovènes. Cette charge est considérée comme un problème majeur pour faire des affaires en Slovénie. Elle porte sur des questions telles que les permis, les obligations de déclaration, les procédures fiscales et, souvent, la longueur des procédures judiciaires en matière commerciale. Les difficultés liées à la poursuite de la criminalité économique et financière ont également une incidence sur l'environnement des entreprises. La Slovénie a créé des outils pour réduire la charge administrative, notamment le portail SPOT («Slovenska poslovna točka») et le «document unique», qui s'attaquent à plusieurs des problèmes recensés. Toutefois, bon nombre des mesures de réduction des charges sont toujours en suspens et l'impact de certaines d'entre elles n'a pas été à la hauteur des attentes. La Slovénie a également procédé à certaines réformes pour libéraliser les exigences professionnelles restrictives. Toutefois, certaines parties des recommandations formulées par la Commission en 2017 restent sans réponse, notamment en ce qui concerne les avocats et les agents immobiliers.
- (15) Malgré certains progrès, il existe des faiblesses en ce qui concerne la concurrence et la transparence dans le domaine des marchés publics en Slovénie, comme en témoigne notamment la forte proportion de marchés passés dans le cadre de procédures négociées (sans appel d'offres). Les mesures de protection contre la corruption et les ententes illicites entre soumissionnaires, notamment dans le cadre de la passation de marchés par les administrations locales et les entreprises publiques, restent faibles. Le contrôle indépendant des marchés publics ne prévoit pas de garanties juridiques suffisantes contre les pressions ou ingérences extérieures, notamment en ce qui concerne les procédures disciplinaires et la proposition de nomination des membres de la Commission nationale d'examen. Un plan d'action visant à accroître la professionnalisation des services chargés de la passation de marchés publics a été mis en place, mais la professionnalisation reste faible. Alors que les autorités estiment que la délinquance économique et la corruption ont causé d'importants dommages au cours des dernières années, certaines réformes anti-corruption sont toujours en attente d'adoption.
- (16) Malgré la privatisation partielle (75 % moins une part) de la plus grande banque de Slovénie, Nova Ljubljanska Banka, la participation de l'État dans l'économie reste élevée, y compris dans le secteur financier. La mise en œuvre des plans de privatisation publiés précédemment a été lente. Leur réalisation améliorerait la viabilité des entreprises à long terme et diminuerait les risques pour les finances publiques ainsi que les risques de distorsion de la concurrence et de l'affectation des ressources. De nouvelles cessions d'actions de sociétés cotées contribueraient également au développement du marché des capitaux de la Slovénie.
- (17) L'écosystème de la recherche, du développement et de l'innovation exige des améliorations pour devenir totalement opérationnel et les mesures de soutien manquent souvent de cohérence. Un soutien limité à la formation à l'entrepreneuriat et au transfert de technologies et, plus généralement, une faible coopération entre la science et les entreprises, sont un frein à la création et au développement d'entreprises innovantes. La plupart des petites et moyennes entreprises slovènes ont une faible capacité d'innovation et la part des entreprises innovantes en Slovénie est bel et bien en baisse et inférieure à la moyenne de l'Union. La lente transformation numérique de la Slovénie limite la croissance de la productivité. Il existe des disparités entre les régions de l'est et de l'ouest de la Slovénie en termes de performance en matière d'innovation, qui sont un frein à la coopération et à la mise en réseau. La Slovénie est en train d'inverser sa progression sur la voie de l'objectif de 2020 en matière de dépenses de recherche et de développement, alors qu'une augmentation des investissements dans la recherche, le développement et l'innovation permettrait de renforcer le potentiel de croissance du pays. La Slovénie attire une faible proportion d'étudiants internationaux à tous les niveaux de l'enseignement postsecondaire, en particulier au niveau du doctorat, alors que la mobilité internationale des chercheurs et la mobilité entre les universités et les entreprises restent limitées.
- (18) Pour la période allant jusqu'en 2030, la Slovénie a fixé des objectifs en matière d'infrastructures énergétiques, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables dans son projet de plan national en matière d'énergie et de climat, qui nécessitent tous des investissements conséquents. En particulier, l'économie slovène consomme davantage de carbone que la moyenne de l'Union européenne et la part des énergies renouvelables dans la production totale d'énergie stagne. Le développement des sources d'énergie renouvelables autres que le bois et l'hydroélectricité est particulièrement lent. Les parts de l'industrie, des services et du secteur résidentiel de la Slovénie dans la consommation finale totale d'énergie sont supérieures à la moyenne de l'Union. En outre, les capacités existantes de stockage d'énergie sont insuffisamment développées et ne répondent donc pas aux besoins découlant de la production locale non intégrée de sources d'énergie renouvelables.

- (19) Le transport est devenu la principale source d'émissions de CO₂; sa part dans les émissions totales est supérieure à la part moyenne de ce secteur dans l'Union. La forte dépendance de la Slovénie à l'égard du transport routier est à l'origine de problèmes de forte intensité énergétique et de carbone, ainsi que de pollution atmosphérique et d'accidents de la route. Des améliorations significatives sont possibles dans le domaine des infrastructures ferroviaires ainsi que des transports à faible émission de carbone et durables en général, ce qui pourrait contribuer à réduire ces effets négatifs. D'importantes lacunes en matière d'investissement subsistent également dans le domaine des ressources naturelles afin de garantir un modèle de développement plus durable. L'économie de la Slovénie est tributaire de son environnement naturel, qui se dégrade. La forte dépendance à l'égard des matières premières importées, associée à de faibles taux de recyclage, compromet la transition vers une économie circulaire. L'état du système d'épuration des eaux urbaines résiduaires, y compris les infrastructures de collecte et de traitement, ne répond pas entièrement aux exigences de l'Union. Des pans entiers de l'économie slovène sont vulnérables/exposés aux catastrophes naturelles, en particulier aux inondations.
- (20) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur le pays. Cela permettrait à la Slovénie d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives du pays qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.
- (21) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Slovénie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Slovénie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Slovénie, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union. Cela reflète la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (22) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁸⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Slovénie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à réaliser son objectif budgétaire à moyen terme en 2020; à adopter et mettre en œuvre des réformes en matière de soins de santé et de soins de longue durée qui garantissent la qualité, l'accessibilité et la viabilité budgétaire à long terme; à garantir la viabilité et l'adéquation à long terme du système des retraites, notamment en adaptant l'âge légal de départ à la retraite et en limitant la retraite anticipée et d'autres formes de sortie précoce du marché du travail; à accroître la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés en améliorant l'adéquation entre l'éducation et la formation, les mesures d'activation et d'apprentissage tout au long de la vie, notamment grâce à une meilleure culture numérique;
2. à soutenir le développement des marchés boursiers; à améliorer l'environnement des entreprises en réduisant les restrictions réglementaires et la charge administrative; à renforcer la concurrence en matière de marchés publics, la professionnalisation et la surveillance indépendante de la passation de marchés; à procéder à des privatisations selon les plans existants;
3. à axer la politique économique en matière d'investissements sur la recherche et l'innovation, la transition énergétique vers une économie à faible intensité de carbone, les transports durables, en particulier le rail, et les infrastructures environnementales, en tenant compte des disparités régionales.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2019**

(2019/C 301/25)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Slovaquie n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Slovaquie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle que la reflètent les recommandations figurant aux points 2 à 4 ci-dessous. Des mesures visant à lutter contre la corruption et à améliorer le système judiciaire l'aideraient ainsi à suivre la première recommandation pour la zone euro concernant la qualité des institutions; une politique économique d'investissement dans les domaines spécifiés l'aiderait à suivre la deuxième recommandation pour la zone euro concernant le soutien à l'investissement; des mesures visant à l'amélioration des compétences l'aideraient à suivre la troisième recommandation pour la zone euro concernant le fonctionnement du marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour la Slovaquie a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Slovaquie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, 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.
- (4) Le 25 avril 2019, la Slovaquie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Pour tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) La Slovaquie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit de ramener le solde nominal, qui affiche un déficit de 0,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018, à l'équilibre en 2019 et de maintenir celui-ci jusqu'en 2022. L'objectif budgétaire à moyen terme, qui repose sur le solde structurel recalculé ⁽⁶⁾ et qui a été abaissé d'un déficit structurel de 0,5 % du PIB en 2019 à 1 % à partir de 2020, devrait être atteint en 2020. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait reculer progressivement de 47,5 % en 2019 à 44,4 % d'ici 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Néanmoins, les mesures requises pour ne pas dépasser les déficits fixés à partir de 2019 n'ont pas été entièrement précisées. Le budget comprend une catégorie de dépenses non spécifiées appelées «réserves budgétaires» (totalisant 0,7 % du PIB) qui rend moins prévisible la mise en œuvre du budget.
- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Slovaquie de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ ne dépasse pas 4,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB. Compte tenu des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, qui aboutissaient sur une position plus proche de l'objectif à moyen terme en 2019, et dans le respect des règles permettant de débloquer l'ajustement requis, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 4,6 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,3 % du PIB. Au vu des prévisions du printemps 2019 de la Commission, la Slovaquie risque de s'écarter sensiblement de cet ajustement budgétaire recommandé pour les années 2018 et 2019 prises ensemble.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 107.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽⁷⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (8) Pour ce qui est de 2020, la Slovaquie devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. Reposant sur les prévisions du printemps 2019 de la Commission et dans l'hypothèse de politiques inchangées, il s'agit d'un objectif cohérent avec un taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes de 4,6 %, correspondant à un ajustement structurel annuel de 0,3 % du PIB. Au vu des prévisions du printemps 2019 de la Commission et dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Slovaquie risque de s'écarter sensiblement de cette exigence pour les années 2019 et 2020 prises ensemble. La Slovaquie devrait, selon les prévisions, respecter les dispositions en matière de dette en 2019 et 2020. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises à partir de 2019 afin que les dispositions du pacte de stabilité et de croissance puissent être respectées.
- (9) La viabilité des finances publiques slovaques présente des risques modérés sur le long terme. Selon le rapport 2018 de la Commission sur la viabilité des finances publiques, il faudrait une amélioration cumulée du solde primaire structurel de 2,5 points de pourcentage de PIB pour stabiliser sur le long terme le ratio de la dette au PIB dans un scénario de politiques inchangées. C'est dû à l'augmentation prévue des coûts des retraites et des soins de santé, qui font monter les coûts liés au vieillissement (contribution conjointe de 1,8 point de pourcentage de PIB). La Slovaquie connaissant un taux de natalité faible et une espérance de vie qui devrait continuer à augmenter, le rapport de dépendance économique des personnes âgées (rapport entre la population âgée et la population active — c'est-à-dire celle en âge de travailler ou d'étudier) devrait presque tripler d'ici à 2060. Alors qu'en 2016, on comptait environ trois inactifs de plus de 65 ans pour dix personnes actives, ce rapport de dépendance économique devrait dépasser sept pour dix d'ici à 2060. L'introduction d'ajustements automatiques de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie avait progressivement amélioré la viabilité du système de retraite sur le long terme. Ces ajustements avaient été considérés comme un dispositif important pour garantir cette viabilité et l'équité entre les générations. Les préoccupations portant sur la viabilité à long terme du financement public des régimes de retraite se sont accrues lors de l'adoption par le parlement, le 28 mars 2019, d'une révision de la Constitution plafonnant l'âge du départ à la retraite (à 64 ans pour les hommes et les femmes sans enfants, les femmes ayant eu des enfants bénéficiant d'un semestre de réduction pour chacun des trois premiers enfants), ce qui signifie que les ajustements automatiques en fonction de l'espérance de vie ne seront plus appliqués lorsque le plafond est atteint. Selon le conseil budgétaire slovaque, ce plafond se traduira par des dépenses accrues de 1,6 % de PIB en 2070, à 11,4 %, alors que le rapport 2018 sur le vieillissement prévoyait 9,8 % (contre 8,6 % en 2016). Les risques pesant sur la viabilité seront significativement augmentés. Aucune mesure de compensation n'a été proposée pour le moment et l'incidence sur les revenus et la pauvreté des personnes âgées n'a pas été évaluée.
- (10) Malgré quelques progrès dans la lutte contre la fraude fiscale, l'indiscipline fiscale demeure problématique et l'écart de TVA qu'il entraîne est deux fois supérieur à la moyenne de l'Union en 2016. On peut escompter une amélioration au vu des mesures prévues par le troisième plan d'action, mais certaines d'entre elles attendent toujours d'être appliquées. Ainsi, l'instauration de déclarations fiscales par voie électronique permettrait de réduire la charge administrative pesant sur les contribuables, mais son effet global risque d'être estompé si toutes les mesures prévues ne sont pas appliquées. Par ailleurs, un cadre structuré de mesures peut contribuer à limiter les changements fréquents du code des impôts et à encourager sa simplification. Enfin, le potentiel de recettes que représentent les taxes environnementales et immobilières est sous-utilisé par rapport aux autres États membres.
- (11) L'embellie du marché du travail se poursuit, marquée par une hausse de l'emploi et des niveaux de chômage historiquement bas. L'application du plan d'action pour les chômeurs de longue durée a bien progressé, ce qui a contribué à réduire leur nombre d'un tiers sur deux ans. Le chômage de longue durée demeure néanmoins au-dessus de la moyenne de l'Union et touche en particulier les travailleurs peu qualifiés, les jeunes et les Roms. Du fait de la baisse des taux de chômage, les pénuries de main-d'œuvre qualifiée commencent à devenir problématiques. Les disparités régionales en matière d'emploi sont toujours perceptibles, les taux de chômage les plus élevés se concentrant dans les trois régions orientales du pays et les pénuries de main-d'œuvre dans sa partie occidentale. Il faut poursuivre le renforcement des capacités des employeurs et des syndicats pour favoriser un engagement plus actif de leur part.
- (12) La gamme des mesures visant à améliorer l'employabilité est limitée, tout comme leur efficacité. Bien qu'ils aient été renforcés, les programmes de formation et de reconversion restent insuffisants et ne ciblent pas toujours pleinement les chômeurs de longue durée et les groupes défavorisés. Le système éducatif ne contribue pas suffisamment au développement socioéconomique et il est sous-financé à tous les niveaux. La médiocrité des résultats scolaires appelle des mesures urgentes, tout comme l'intégration des Roms dès la petite enfance dans un enseignement général inclusif et l'intégration effective des élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés dans l'enseignement et la formation (au vu du taux élevé de décrochage scolaire). Les résultats scolaires et le niveau acquis de compétences de base demeurent faibles au regard des normes internationales, et fortement tributaires de l'origine

socioéconomique des élèves. Il est impératif de doter la population slovaque de meilleures compétences dans une économie et une société en mutation. Même si les salaires des enseignants vont augmenter progressivement jusqu'en 2020, cette profession reste peu attrayante et connaît des pénuries croissantes. En outre, les enseignants ne bénéficient pas d'une formation initiale optimale et leurs perspectives de développement professionnel sont limitées. Les mesures prises en faveur de l'équité et d'une éducation inclusive n'ont jusqu'à présent pas répondu aux attentes et aucun progrès réel n'a été observé en ce qui concerne la déségrégation des étudiants roms. Le gouvernement a adopté un «plan national de développement de l'éducation et de la formation» (2018-27) et son premier plan d'action (2018-19) (assorti d'un budget prévisionnel), ainsi qu'une nouvelle loi sur l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur. Il est crucial que ces mesures soient effectivement appliquées, et qu'elles fassent l'objet d'un suivi pour déterminer si elles tiennent leurs promesses.

- (13) Le faible taux d'emploi des femmes reflète le fait que les hommes prennent rarement un long congé parental, conjugué à l'offre insuffisante et au manque d'accessibilité des structures de garde d'enfants abordables. Chez les enfants de moins de trois ans en particulier, la fréquentation de telles structures est dans l'ensemble extrêmement faible. Le gouvernement a pris une décision qui rend l'école maternelle obligatoire à partir de l'âge de cinq ans dès 2020. Il est cependant nécessaire de poursuivre les investissements et d'encourager la fréquentation des structures de garde d'enfants et d'accueil préscolaire.
- (14) Même si la part de la population exposée au risque de pauvreté et d'exclusion sociale est inférieure à la moyenne de l'Union, un certain nombre de districts du sud et de l'est de la Slovaquie affichent des taux bien plus élevés. L'accès à une éducation inclusive et de qualité constitue un sérieux goulet d'étranglement, qui reproduit les différences régionales dans des taux de décrochage scolaire particulièrement disparates. Il existe au niveau de l'accès aux soins de santé, aux soins de longue durée, au logement social et autres services essentiels, d'autres goulets d'étranglement qui concernent les groupes défavorisés, en particulier les Roms, mais aussi les personnes handicapées et les sans-abris ou les victimes du mal-logement. L'inclusion sociale de ces groupes passe par une politique intégrée en leur faveur.
- (15) Les réformes visant à améliorer le rapport coût-efficacité du système de soins de santé prennent de l'ampleur, bien que leur degré d'application varie selon les domaines. Les mesures prises dans le cadre de l'examen des dépenses de santé ont donné quelques bons résultats, concernant principalement une série de mesures de maîtrise des coûts dans les domaines des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux. Toutefois, il est encore possible d'accroître l'efficacité et la valeur des soins en réaffectant les ressources entre les différents domaines de manière stratégique. Les services de santé restent excessivement dépendants des hôpitaux, qui, en dépit d'allègements réguliers de leur dette, continuent de s'endetter et luttent pour financer les investissements nécessaires à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de leurs soins. Si le renforcement des soins primaires est essentiel pour délester les services hospitaliers d'une utilisation évitable, il achoppe sur le faible nombre de médecins généralistes et la portée limitée des services proposés par ces soins, ce qui entrave l'amélioration de l'efficacité du système de santé. Puisque le gouvernement a pris des mesures pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de la santé, il lui faudra intégrer ces efforts dans une stratégie de plus long terme visant à décentraliser progressivement les services de soins aigus en renforçant les soins de santé primaires et les services de prévention.
- (16) La fragmentation de la recherche et développement (R&D) nuit à l'efficacité de la recherche publique et des investissements destinés à améliorer la qualité de la recherche scientifique, et rebute les investisseurs privés. Les politiques de recherche et d'innovation souffrent d'une coordination inefficace entre les ministères et les autres intervenants, ce qui explique les retards et les échecs de réformes importantes. Les ratés du processus de transformation de l'Académie slovaque des sciences ont suscité des inquiétudes quant à la continuité de ses activités, ce qui a enlisé l'ensemble du processus. Le manque de mesures ciblées, ou leur échec, l'engagement limité des organismes de recherche et leurs capacités de recherche elles aussi limitées, tous ces facteurs ont contribué à la faiblesse des dépenses de R&D du secteur privé. Dans l'ensemble, les activités de R&D des entreprises restent parmi les plus faibles de l'Union et sont concentrées dans un secteur manufacturier de moyenne et haute technologie dominé par des entreprises multinationales. Les mesures visant à encourager les transferts de connaissances, à renforcer les capacités d'innovation dans l'industrie et à améliorer la coopération entre les entreprises et les universités progressent lentement.

- (17) Pour accroître la productivité de la Slovaquie et maintenir le processus de convergence, des efforts d'investissement soutenus sont aussi nécessaires dans les infrastructures numériques et de transport et dans l'efficacité énergétique. Il faut améliorer le haut débit fixe de base, la couverture de la 4G et le développement du haut débit ultrarapide. Les investissements consentis dans l'efficacité énergétique, en particulier celle des bâtiments, et dans les technologies environnementales peuvent engendrer une croissance verte et contribueront à préserver des ressources environnementales limitées. En outre, afin de permettre aux régions moins développées de rattraper leur retard en termes de compétitivité, de productivité et d'économie de la connaissance, il convient de réaliser plus d'investissements stratégiques comblant les manques des infrastructures et d'améliorer les réseaux de transport. La Slovaquie est en retard pour ce qui est de la réalisation de segments routiers et ferroviaires situés au cœur du réseau transeuropéen de transport, tel que le corridor Rhin-Danube. Il serait possible de remédier aux faiblesses des réseaux en améliorant l'interconnectivité, la multimodalité et l'interopérabilité des réseaux de transport public et urbain existants et en favorisant des modes de transport durables.
- (18) Les lourdes charges administratives et réglementaires peuvent freiner les investissements et l'innovation, surtout pour les petites et moyennes entreprises (PME). Malgré les efforts du gouvernement, la réduction de la charge administrative reste insuffisante et l'environnement des entreprises en Slovaquie régresse dans les comparaisons internationales. Les entreprises s'inquiètent du niveau de qualité de la législation et du manque de prévisibilité. Il convient de remédier à ces lacunes grâce à une mise en œuvre intégrale de la stratégie de meilleure réglementation élaborée par la Slovaquie (RIA 2020) et au renforcement du centre de meilleure réglementation et des capacités analytiques au sein de l'administration publique. Le secteur des services aux entreprises reste très réglementé en Slovaquie. Le caractère restrictif de la réglementation y est supérieur à la moyenne pondérée de l'Union pour les avocats, les conseils en brevets, les ingénieurs civils, les architectes, les comptables, les guides touristiques et les agents immobiliers.
- (19) Le gouvernement procède à une réforme substantielle des pratiques en matière de marchés publics en revoyant le cadre juridique pour en simplifier les procédures et réduire les coûts de transaction. L'accent mis sur la professionnalisation est appréciable, mais les avantages généraux qui en découlent n'apparaissent que lentement. Dans un contexte de méfiance envers les institutions publiques, les acheteurs publics doivent redoubler d'efforts pour regagner la confiance des entreprises, des médias et du grand public. La mise en place de nouvelles pratiques pourtant indispensables en est d'autant retardée. Il convient d'encourager l'utilisation des critères de qualité pour obtenir un meilleur rapport qualité-prix et améliorer l'utilisation stratégique des marchés publics.
- (20) L'administration publique slovaque connaît encore des défaillances et des goulots d'étranglement causés en particulier par une coopération inefficace entre ses services centraux. Ces inefficacités administratives et le manque de capacités et de planification stratégique entravent la bonne exécution des Fonds ESI. La Slovaquie a ainsi perdu 120 millions d'EUR de fonds sur la période 2014-2020, tandis que le niveau de distribution des fonds aux bénéficiaires finals reste bas. En outre, la préparation non optimale des projets financés par les Fonds ESI a retardé les investissements et entraîné des délais serrés pour les procédures de passation de marchés publics, augmentant ainsi les risques d'irrégularités.
- (21) La corruption continue de poser problème et la détermination affichée pour traduire en justice les responsables d'affaires de corruption de haut niveau reste timide. Les efforts déployés pour lutter contre la corruption sont compromis par le manque de moyens et de pouvoirs de la police et du ministère public, et par une protection insuffisante des lanceurs d'alerte. De plus, l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire, et notamment de son indépendance, reste cruciale. Malgré certaines améliorations sur le plan de l'efficacité et de la qualité, les préoccupations relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire persistent et le retard dans le processus de nomination des juges à la cour constitutionnelle pourrait avoir une incidence sur le fonctionnement du système judiciaire.
- (22) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait aider à combler certaines des défaillances recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 pour la Slovaquie. Celle-ci pourrait ainsi faire le meilleur usage de ces fonds pour les secteurs concernés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives de la Slovaquie qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.

- (23) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Slovaquie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a aussi évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à la Slovaquie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable en Slovaquie, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (24) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁸⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Slovaquie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à réaliser son objectif budgétaire à moyen terme en 2020; à préserver la viabilité à long terme des finances publiques, et en particulier des régimes de retraite et de soins de santé;
2. à améliorer la qualité et le caractère inclusif de l'éducation à tous les niveaux et à favoriser l'acquisition de compétences correspondant aux besoins du marché du travail; à améliorer l'accès à des services de garde d'enfants et des soins de longue durée abordables et de qualité; à promouvoir l'intégration des groupes défavorisés, et notamment des Roms;
3. à axer les politiques économiques liées aux investissements sur les soins de santé, la recherche et l'innovation, les transports, en particulier leur viabilité, les infrastructures numériques, l'efficacité énergétique, la compétitivité des PME et le logement social, en tenant compte des disparités régionales; à accroître l'utilisation des critères de qualité et des critères de coût sur le cycle de vie dans les opérations de passation de marchés publics;
4. à poursuivre l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire, en particulier en renforçant son indépendance, notamment dans les nominations des juges; à augmenter les efforts visant à détecter les affaires de corruption, notamment celles à grande échelle, et à les faire juger.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Finlande pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Finlande pour 2019**

(2019/C 301/26)

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 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, dont l'adoption a été proclamée 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Finlande n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation 2019 pour la zone euro»), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées «recommandations pour la zone euro»).

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Finlande devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 3 et 4 ci-dessous. En particulier, le fait d'orienter la politique économique liée aux investissements vers les domaines spécifiés contribuera à satisfaire à la deuxième recommandation pour la zone euro relative au soutien des investissements, et les mesures destinées à contenir l'endettement des ménages contribueront à donner suite à la quatrième recommandation pour la zone euro relative à la réduction de la dette privée.
- (3) Le rapport 2019 pour la Finlande a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Finlande dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la Finlande avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 4 avril 2019, la Finlande a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) La Finlande relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019 qui a été soumis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, par le précédent gouvernement peu de temps avant les élections générales organisées en avril, le gouvernement prévoit un solde nominal de - 0,3 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019, contre - 0,7 % du PIB en 2018. Selon le gouvernement, le solde devrait s'améliorer et passer à 0 % en 2020, puis se détériorer de nouveau et atteindre - 0,1 % en 2021 et - 0,3 % en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁶⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme correspondant à un déficit structurel de 0,5 % du PIB devrait continuer d'être dépassé tout au long de la période du programme, en tenant compte des écarts autorisés en 2019 liés à la mise en œuvre des réformes structurelles, pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Le ratio de la dette publique au PIB, qui a culminé à 63,4 % en 2015, est retombé à 58,9 % en 2018. Selon le programme de stabilité pour 2019, il continuera à diminuer pour s'établir à 57,4 % du PIB en 2021. Il devrait augmenter de nouveau et atteindre 57,7 % du PIB en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires apparaît globalement plausible. Les principaux risques qui pèsent sur les projections budgétaires sont liés au coût du vieillissement de la population, qui pourrait être plus élevé que prévu, et à la hausse de l'inflation.
- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Finlande d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme en 2019, en tenant compte des écarts autorisés liés à la mise en œuvre des réformes structurelles, pour lesquelles un écart temporaire est accordé. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximum des dépenses publiques primaires nettes ⁽⁷⁾ de 2,9 % en 2019, correspondant à une détérioration autorisée du solde structurel de 0,2 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, la Finlande devrait avoir atteint son objectif à moyen terme en 2019, en tenant compte des écarts autorisés liés à la clause des réformes structurelles.

⁽⁴⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 112.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽⁷⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes au titre de la loi sont prises en compte. Les mesures ponctuelles en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses sont déduites.

- (8) En 2020, dans la perspective d'un écart de production prévu de 0,8 %, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 1,9 %, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 0,5 % du PIB découlant de la matrice d'exigences arrêtée d'un commun accord au titre du pacte de stabilité et de croissance. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Finlande pourrait s'écarter quelque peu de cet objectif en 2020. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que la Finlande devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et qu'elle doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires pour garantir le respect des dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2020.
- (9) En raison du vieillissement de la population et de la diminution de la population active, les dépenses de retraites, de santé et, en particulier, de prestations sociales (soins de longue durée) devraient augmenter au cours des prochaines décennies. Selon le rapport 2018 sur la viabilité des finances publiques, la hausse prévue des coûts liés au vieillissement de la population nécessiterait un assainissement budgétaire à hauteur de 2 % du PIB pour stabiliser le ratio de la dette au PIB à long terme. Les préparatifs en vue de la réforme des pouvoirs régionaux, ainsi que la réforme des services sociaux et de soins de santé, qui visent à traiter ces problèmes, à garantir l'égalité d'accès et à réduire les temps d'attente, ont été interrompus en raison de la démission du gouvernement le 8 mars 2019. Le taux des besoins médicaux non satisfaits auto-déclarés est supérieur à la moyenne de l'Union. En particulier, les personnes qui ne font pas partie de la population active ont des difficultés à obtenir les traitements médicaux dont elles ont besoin, en raison de longues listes d'attente.
- (10) Dans un contexte de réduction de la population en âge de travailler et d'augmentation du nombre de postes vacants, le marché de l'emploi se resserre. Dans le même temps, les taux d'activité et d'emploi sont plus faibles en Finlande que dans les autres pays nordiques et le chômage structurel se maintient à 7 % en 2018. Ce chiffre reflète en partie des trappes à l'inactivité et au chômage, qui empêchent une meilleure utilisation de la main-d'œuvre. La complexité du système de prestations sociales et la possibilité de combiner différents types de prestations figurent parmi les obstacles au retour à l'emploi. Ces prestations diminuent puis sont supprimées rapidement lorsque les revenus augmentent, ce qui engendre le risque que la reprise du travail ne soit pas suffisamment rémunératrice. L'incertitude quant au montant des prestations qui seront versées et le délai nécessaire à leur rétablissement réduisent l'attrait du travail à durée déterminée ou à temps partiel. L'expérience de l'instauration d'un revenu de base, dont les premiers résultats ont été publiés en février 2019, fournit un certain nombre d'informations pour réviser le système de sécurité sociale, en combinant plus efficacement les prestations sociales avec les revenus.
- (11) Des investissements dans l'inclusion active, en particulier des groupes les plus éloignés du marché du travail, sont nécessaires pour augmenter le taux de participation, à l'heure où les taux d'activité et d'emploi sont proches de ceux d'avant la crise. Des réformes de grande envergure destinées à stimuler la participation au marché du travail pourraient ouvrir de meilleures perspectives d'emploi à certains groupes. Ceux-ci englobent les personnes issues de l'immigration, les femmes en âge de procréer, les hommes peu qualifiés, les personnes présentant une capacité de travail partielle et les personnes handicapées. Certains services proposés aux chômeurs et aux inactifs sont disséminés entre des autorités et des prestataires distincts. Pour aider ces groupes à rejoindre le marché du travail et à y rester, il est nécessaire de mettre en place des services et des politiques d'activation et de réinsertion adéquats et intégrés. Les responsabilités familiales de longue durée endossées par les femmes contribuent à l'écart entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de rémunération. Le gouvernement a lancé un processus de réforme du congé familial, mais il ne l'a pas mené à terme.
- (12) En cette période d'évolution démographique et technologique, il est indispensable de garantir l'offre de main-d'œuvre pour stimuler une croissance durable et inclusive en Finlande. Investir dans les compétences, en particulier celles qui sont pertinentes pour le marché du travail, aiderait à relever les défis soulevés par l'évolution structurelle de l'économie. L'évolution technologique nécessite d'assurer la formation et la reconversion continues de la main-d'œuvre, en mettant en place des modes d'apprentissage souples, notamment en ce qui concerne l'éducation, l'apprentissage et la formation des adultes. Cette approche devrait augmenter la mobilité de la main-d'œuvre, réduire les inadéquations entre l'offre et la demande de compétences et contribuer à répondre aux besoins futurs du marché du travail.
- (13) La Finlande risque de ne pas atteindre l'objectif de recyclage des déchets municipaux de 50 % d'ici à 2020. En particulier, de plus en plus de déchets municipaux sont incinérés (60 % en 2017, contre 55 % en 2016).

- (14) Alors que les dépenses publiques en matière de recherche et de développement se stabilisent, les investissements privés dans ce secteur ont connu la plus forte baisse de tous les États membres depuis 2009. Malgré une amélioration de la situation macroéconomique au cours des dernières années, les investissements du secteur privé dans la recherche et le développement ne sont pas encore rétablis. Il est essentiel d'intensifier les investissements dans ce domaine pour que les changements structurels favorisent les secteurs économiques à forte intensité de connaissances et renforcent le potentiel de croissance à long terme. Par ailleurs, la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur et le secteur privé reste l'une des principales entraves pour stimuler les innovations et les mettre sur le marché.
- (15) La dispersion de la population et les goulets d'étranglement dans le secteur des transports peuvent constituer un obstacle à la mobilité pour trouver un emploi. Des investissements stratégiques dans les infrastructures de transport peuvent améliorer la mobilité de la main-d'œuvre et renforcer ainsi le fonctionnement des marchés du travail. Par ailleurs, les coûts de transport ayant une incidence relativement élevée sur le prix final des produits en Finlande par rapport à d'autres États membres, l'interconnexion des infrastructures pourrait améliorer l'accès aux marchés étrangers.
- (16) Des investissements stratégiques destinés à décarboner les secteurs énergivores et le secteur des transports aideraient à atteindre les objectifs économiques et climatiques à long terme. La Finlande est à la pointe de l'innovation dans le domaine des énergies propres et des dépenses de recherche et de développement qui lui sont consacrées par le secteur privé. L'augmentation des investissements dans certains de ses programmes relatifs aux énergies propres d'ici à 2021, conformément à ses engagements, permettrait à la Finlande de remplir ses objectifs en matière de neutralité carbone. Outre les objectifs ambitieux de la Finlande concernant l'augmentation de la part des biocarburants, l'électrification constitue une solution présentant un bon rapport coût-efficacité pour décarboner le secteur des transports, étant donné la décarbonisation avancée dans la production d'électricité.
- (17) Les faibles taux d'intérêt et l'amélioration des perspectives économiques ont augmenté le volume global des crédits, en particulier ceux octroyés par des sociétés de logement (qui offrent une forme distincte d'accès à la propriété). Par ailleurs, les crédits à la consommation sont en augmentation rapide, et une part croissante de ces financements est fournie par des banques étrangères, des établissements financiers autres que des établissements de crédit et des entreprises de prêts de petits montants, ainsi que sous la forme de prêts de pair à pair. L'endettement des ménages se maintient donc à un niveau historiquement élevé (67 % du PIB en 2017). Cet endettement est essentiellement à taux variable, ce qui représente un risque si les taux d'intérêt augmentent à moyen terme. L'autorité finlandaise de surveillance financière a pris un certain nombre de mesures pour contenir l'aggravation de l'endettement des ménages. Cependant, aucun désendettement actif n'est attendu à court terme, en particulier parce que les taux d'intérêt restent faibles et que la confiance des consommateurs demeure relativement forte.
- (18) Pour l'heure, la Finlande ne dispose pas d'un registre du crédit complet (c.-à-d. recueillant des informations positives et négatives sur les débiteurs) couvrant ses principales banques, ce qui est de nature à empêcher les banques de disposer d'une vue d'ensemble claire de l'endettement global des ménages. Des travaux préparatoires en vue de constituer un tel registre ont été effectués l'an dernier.
- (19) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait permettre de traiter certaines des lacunes relevées dans les recommandations, notamment dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur la Finlande. La Finlande pourrait ainsi tirer le meilleur parti de ces fonds dans les secteurs concernés, en tenant compte des disparités régionales.
- (20) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Finlande, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Finlande les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Finlande, 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 stabilité pour 2019, et son avis ⁽⁸⁾ est reflété en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que la Finlande s'attache, en 2019 et 2020, à:

1. veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,9 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB; accroître le rapport coût-efficacité des services sociaux et de soins de santé, ainsi que l'égalité d'accès à ces services;
2. améliorer les incitations à accepter du travail, ainsi que les compétences et l'inclusion active, notamment grâce à des services bien intégrés en faveur des chômeurs et des inactifs;
3. axer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et l'innovation, la transition vers une économie à faible intensité de carbone et la transition énergétique, ainsi que le transport durable, en tenant compte des disparités régionales;
4. renforcer la surveillance de l'endettement des ménages et mettre en place le registre du crédit.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme de la Suède pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Suède pour 2019**

(2019/C 301/27)

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, la Commission a également adopté le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Suède 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.

- (2) Le rapport 2019 pour la Suède a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Suède dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018 ⁽³⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les progrès accomplis 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 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Suède connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, des niveaux de prix des logements surévalués, couplés à une augmentation continue de l'endettement des ménages, entraînent un risque de correction désordonnée. L'endettement important des ménages a continué de croître en proportion du PIB. Au cours du second semestre de 2017, il y a eu une correction des prix de l'immobilier, qui se sont progressivement stabilisés depuis lors. Malgré tout, les indicateurs d'évaluation montrent que les prix de l'immobilier demeurent élevés par rapport aux bases de l'économie. Bien que le secteur bancaire semble correctement capitalisé, une correction désordonnée aurait des conséquences négatives sur le secteur financier compte tenu de sa forte exposition aux prêts hypothécaires des ménages. Dans une telle situation, des retombées négatives sur les pays voisins seraient également possibles, du fait des interactions financières systémiques. L'offre de logements continue de pâtir de goulets d'étranglement structurels et la production de la construction s'est affaiblie. Bien que des mesures aient été prises ces dernières années dans le domaine macroprudentiel pour juguler la croissance de la dette hypothécaire, leurs effets semblent limités à ce jour. Des lacunes importantes subsistent, en particulier en ce qui concerne les incitations fiscales en faveur de l'accès à la propriété, ainsi que le fonctionnement de l'offre de logements et du marché locatif.
- (3) La Suède a présenté son programme national de réforme pour 2019 le 26 avril 2019 et son programme de convergence pour 2019 le 29 avril 2019. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en considération 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 ⁽⁴⁾, 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 Suède relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2019, le gouvernement prévoit d'atteindre un excédent de 0,6 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019, qui devrait encore croître au cours de la période de programmation. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽⁵⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 1 % du PIB, devrait être dépassé sur toute la période de mise en œuvre du programme. Conformément au programme de convergence pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait tomber à 34,5 % en 2019 et continuer à diminuer pour s'établir à 28,2 % en 2022. Des finances publiques saines et une croissance économique stable devraient constituer les principaux facteurs favorisant la baisse du ratio dette publique/PIB. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,5 % du PIB en 2019 et de 0,6 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. D'une manière générale, le Conseil prévoit que la Suède respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020.
- (6) L'endettement des ménages, qui atteignait déjà des niveaux élevés, a continué de croître. Il a augmenté de 5,5 % en 2018, avoisinant les 88 % du PIB et représentant environ 186 % du revenu disponible — parmi les plus hauts niveaux dans l'Union. Cette situation est due principalement à la hausse du volume des emprunts hypothécaires, liée au niveau élevé des prix de l'immobilier, et aux distorsions structurelles favorisant les achats immobiliers financés par des prêts hypothécaires. Ces dernières années, la Suède a mis en œuvre plusieurs mesures macroprudentielles, dont une règle de remboursement renforcée pour les prêts hypothécaires impliquant un ratio

⁽³⁾ JO C 320 du 10.9.2018, p. 116.

⁽⁴⁾ 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⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

endettement/revenu élevé, entrée en vigueur en mars 2018, ainsi qu'une décision d'augmenter la réserve contracyclique pour les banques à compter de septembre 2019. Toutefois, les mesures prises jusqu'à présent semblent avoir eu un impact global limité sur la croissance des prêts hypothécaires, et aucune mesure n'a été prise pour réformer les incitations fiscales en faveur de l'accès à la propriété et de l'emprunt hypothécaire.

- (7) Si les prix de l'immobilier ont diminué à la fin de l'année 2017 et sont restés globalement stables depuis lors, cela faisait suite à une longue période de fortes hausses des prix, et les évaluations restent bien supérieures aux bases de l'économie. Parmi les principaux problèmes figurent les incitations fiscales favorisant l'accès à la propriété et l'emprunt hypothécaire, ainsi que des conditions de crédit accommodantes associées à des taux de remboursement des crédits hypothécaires encore relativement faibles. Malgré une augmentation significative des nouvelles constructions au cours des cinq dernières années, une pénurie subsiste, en particulier en ce qui concerne les logements abordables autour des grandes villes. L'offre de logements neufs n'a pas atteint les besoins estimés à court terme, qui s'élèvent à quelque 90 000 nouveaux logements par an pour la période 2018-2020. Cette pénurie est liée à des inefficacités structurelles, dont une concurrence limitée dans le secteur de la construction due à des barrières à l'entrée pour les petites entreprises et les entreprises étrangères et la capacité des gros promoteurs de contrôler les ressources foncières. Le parc de logements n'est pas utilisé de manière efficace. Sur le marché de la location, des loyers à des taux inférieurs à ceux du marché créent des effets de verrouillage et de séparation entre ceux qui sont intégrés au système et ceux qui en sont exclus. Sur le marché des propriétaires occupants, les taxes sur les plus-values freinent la mobilité des propriétaires. La pénurie de logements empêche de changer facilement d'emploi et contribue à l'inégalité entre les générations. Les autorités suédoises continuent de mettre en œuvre progressivement le plan en 22 points visant à augmenter la construction résidentielle et à améliorer l'efficacité du secteur immobilier. Jusqu'à présent, aucune mesure concrète n'a été prise pour assouplir la réglementation stricte du marché locatif et réformer le système d'imposition des plus-values sur les logements occupés par leurs propriétaires, même si le nouveau gouvernement a annoncé en janvier 2019 son intention d'introduire des réformes dans ces domaines, sous réserve d'un examen préalable.
- (8) Des pénuries de main-d'œuvre apparaissent dans certains secteurs, tels que la construction, l'éducation et les technologies de l'information et de la communication. Il est essentiel de garantir la disponibilité de capital humain spécialisé pour soutenir les investissements dans la recherche et le développement ainsi que la transition numérique. Investir dans l'éducation et les compétences, y compris numériques, contribuera à relever ces défis. Si les performances scolaires se sont quelque peu améliorées, il existe un écart important et croissant en la matière entre les différentes catégories sociales. L'évolution démographique va entraîner une augmentation du nombre d'élèves, ce qui va renforcer la pénurie actuelle d'enseignants. La situation des migrants provenant de pays tiers et de leurs descendants et les effets des programmes adoptés récemment méritent une surveillance plus étroite, étant donné que l'intégration scolaire des élèves nés à l'étranger et l'intégration durable des migrants peu qualifiés et originaires de pays tiers (les femmes en particulier) sur le marché du travail constituent toujours un défi.
- (9) Le maintien des investissements dans les infrastructures de transport peut contribuer à améliorer la mobilité de la main-d'œuvre, la cohésion régionale et le marché du logement et à stimuler la croissance de la productivité à long terme de la Suède. Le gouvernement a annoncé des investissements considérables dans les infrastructures de transport dans le cadre du plan national pour les infrastructures 2018-2029, destiné à moderniser les différents modes de transport (en particulier les transports ferroviaire et routier). Ce plan prévoit d'importants investissements visant à développer le réseau ferroviaire et à promouvoir le passage du réseau routier au réseau ferroviaire pour le transport de marchandises, et à contribuer ainsi à la réduction des émissions. La Suède doit absolument maintenir des niveaux élevés d'investissement dans la recherche et le développement, créer des conditions cadres favorables et disposer d'un socle d'innovation plus large pour pouvoir s'imposer comme leader dans le domaine de l'innovation. Le modèle d'innovation de la Suède repose traditionnellement sur un nombre limité de grandes entreprises technologiques exerçant leurs activités au niveau mondial. Il est important de créer un environnement qui favorise également le potentiel d'innovation des PME et des jeunes entreprises. La capacité d'innovation de la Suède pourrait également être encore améliorée grâce à une collaboration accrue entre le monde universitaire et les PME.
- (10) La prévention du blanchiment d'argent est devenue une priorité pour la Suède dans le contexte du scandale de blanchiment d'argent qui touche l'un des plus grands établissements financiers du pays. Les autorités de surveillance financière suédoise et estonienne ont entamé une enquête conjointe avec leurs homologues lettone et lituanienne. Si le cadre suédois en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux a été renforcé en 2017, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment de capitaux, il convient de poursuivre le travail de détection et de correction des lacunes que ce cadre pourrait encore présenter. Il reste des défis à relever et l'autorité de surveillance doit encore adopter des mesures et des lignes directrices supplémentaires sur la manière de renforcer la surveillance dans ce domaine. Une attention particulière devra être accordée à la mise en œuvre effective de ces mesures après leur adoption.

- (11) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à remédier à certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 sur ce pays. Cela permettrait à la Suède d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs en question, en tenant compte des disparités régionales.
- (12) Dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Suède, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Suède les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Suède, 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.
- (13) Compte tenu de cette évaluation, le Conseil, après avoir examiné le programme de convergence pour 2019, estime que la Suède devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance.
- (14) 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 2019 et le programme de convergence pour 2019. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-après,

RECOMMANDE que la Suède s'attache, en 2019 et 2020:

1. à éliminer les risques liés à l'endettement élevé des ménages en limitant progressivement la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts immobiliers ou en augmentant les taxes foncières récurrentes; à stimuler les investissements dans la construction résidentielle, où les pénuries sont les plus pressantes, notamment en éliminant les obstacles structurels à la construction; à améliorer l'efficacité du marché du logement, notamment en assouplissant les prix locatifs et en révisant le système d'imposition des plus-values;
2. à axer sa politique économique relative aux investissements sur l'éducation et les compétences, tout en maintenant les investissements dans les transports durables afin de moderniser les différents modes de transport, en particulier les chemins de fer, ainsi que sur la recherche et l'innovation, en tenant compte des disparités régionales;
3. à veiller à la mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et à exercer une surveillance efficace en la matière.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil
Le président
M. LINTILÄ

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 9 juillet 2019****concernant le programme national de réforme du Royaume-Uni pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Royaume-Uni pour la période 2018-2019**

(2019/C 301/28)

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 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 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 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Royaume-Uni n'est pas mentionné parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

- (2) Le rapport 2019 pour le Royaume-Uni a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par le Royaume-Uni dans la mise en œuvre des recommandations par pays le concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que le Royaume-Uni avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (3) Le 23 avril 2019, le Royaume-Uni a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de convergence pour la période 2018-2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (4) Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié au Conseil européen son intention de quitter l'Union européenne. Lorsque le Royaume-Uni quittera l'Union européenne, il deviendra un pays tiers. Étant donné l'incertitude sur la date et les termes du retrait du Royaume-Uni, ainsi que sur les relations futures du Royaume-Uni avec l'Union, il n'est pas spéculé dans la présente recommandation sur les implications économiques possibles de différents scénarios. Dans le cas où le Royaume-Uni quitte l'Union sur la base de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique ⁽³⁾ (ci-après dénommé «accord de retrait»), qui a été approuvé par le gouvernement du Royaume-Uni et avalisé par le Conseil européen le 25 novembre 2018, le droit de l'Union, y compris le Semestre européen, continuera de s'appliquer au Royaume-Uni pendant la période de transition prévue par l'accord de retrait.
- (5) 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 ⁽⁴⁾, 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 ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) Le Royaume-Uni relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumis aux dispositions transitoires en matière de dette jusqu'en 2019-2020. Dans son programme de convergence pour 2018-2019, le gouvernement prévoit que le déficit nominal s'aggraverait, passant de 1,2 % du produit intérieur brut (PIB) sur la période 2018-2019 à 1,4 % du PIB sur la période 2019-2020, avant de reculer à 1,1 % du PIB sur la période 2020-2021. Le programme de convergence ne mentionne pas d'objectif budgétaire à moyen terme. D'après le programme de convergence, le ratio dette publique/PIB devrait reculer de 85,5 % sur la période 2018-2019 à 83,8 % sur la période 2019-2020 puis à 82,9 % du PIB sur la période 2020-2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Si les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs prévus en matière de déficit sont globalement bien précisées, les pressions croissantes auxquelles sont soumises les dépenses publiques ⁽⁵⁾ dans un certain nombre de domaines menacent la réalisation de la trajectoire de déficit prévue.
- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé au Royaume-Uni de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,6 % sur la période 2019-2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart par rapport aux exigences du volet préventif au cours de la période 2019-2020.

⁽³⁾ JO C 66 I du 19.2.2019, p. 1.

⁽⁴⁾ 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⁾ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée à l'échelon national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles qui concernent tant les recettes que les dépenses sont déduites.

- (8) En 2020-2021, compte tenu du ratio de la dette publique du Royaume-Uni, supérieur à 60 % du PIB, et de l'écart de production prévu de 0,3 %, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 1,9 %, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 0,6 % du PIB découlant de la matrice d'exigences arrêtée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à l'exigence sur la période 2020-2021. Le Royaume-Uni devrait se conformer aux dispositions transitoires en matière de dette en 2019-2020 moyennant l'écart annuel autorisé de 0,25 %, et avec les dispositions en matière de dette en 2020-2021. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que le Royaume-Uni doit se tenir prêt à prendre des mesures supplémentaires dès 2019-2020 afin de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (9) Le Royaume-Uni a longtemps été l'économie du G7 qui consacrait la part du PIB la plus faible aux investissements en capital. La chute des investissements a aussi été particulièrement forte pendant la crise financière, et la reprise des investissements privés après la crise est au point mort. L'intensité des investissements en faveur de la recherche et du développement au Royaume-Uni a été d'environ 1,7 % du PIB au cours de la dernière décennie, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'Union. Avec sa stratégie industrielle, le Royaume-Uni s'est fixé, pour l'ensemble de l'économie, un objectif de 2,4 % du PIB d'ici à 2027 et de 3 % du PIB à plus long terme. Les investissements en faveur de la recherche et du développement sont concentrés dans un nombre limité d'entreprises et de régions. Ces lacunes à grande échelle, qui concernent tant le capital physique que le capital humain, sont une cause profonde des relatives faiblesse et stagnation de la productivité de la main-d'œuvre du Royaume-Uni.
- (10) Le Royaume-Uni connaît une pénurie persistante de logements. La reprise de la construction de logements constatée après la crise a perdu son élan. Des contraintes de capacité se font jour alors que la construction résidentielle reste à un niveau inférieur à celui qui est nécessaire pour répondre à la demande estimée. Les prix et les loyers des logements restent élevés, en particulier dans les zones à forte demande de logements, et on note des signes de surévaluation. Les jeunes adultes propriétaires de leur propre maison sont désormais significativement moins nombreux. Le gouvernement exécute une série de mesures destinées à stimuler l'offre de logements. Dans le même temps, une réglementation stricte du marché foncier continue de restreindre la quantité des terrains disponibles pour de nouveaux logements ou d'en régir l'emplacement, en particulier autour des grandes villes.
- (11) Des investissements majeurs sont nécessaires pour moderniser et étendre les réseaux d'infrastructures tout en réduisant les coûts des projets et les émissions de gaz à effet de serre. Les pressions exercées sur les capacités dans les réseaux routier, ferroviaire et aérien sont de plus en plus fortes. Le Royaume-Uni doit faire émerger d'importantes capacités d'approvisionnement et de production d'énergie, nouvelles et plus vertes. Tendanciellement, le développement des infrastructures du Royaume-Uni est coûteux et lent. Après des décennies de sous-investissement public, le gouvernement commence à faire face au déficit d'infrastructures grâce à sa stratégie nationale en faveur des infrastructures, mais il sera difficile de garantir l'apport de financements extérieurs requis selon les projections du gouvernement à des conditions économiquement rentables.
- (12) Malgré la faiblesse du chômage, les salaires réels restent inférieurs à leur niveau record d'avant la crise. Les travailleurs peu qualifiés, en proportion élevée dans la population active, n'ont que des perspectives limitées de progression de carrière, ce qui pèse sur la productivité et contribue à des niveaux élevés de pauvreté au travail. Il semble possible d'améliorer l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation en ce qui concerne les compétences de base et les compétences techniques. Le gouvernement applique des réformes tant pour la formation en salle de classe que pour la formation en milieu professionnel, mais le nombre global des inscriptions dans le nouveau système en alternance est bien moins élevé que prévu.
- (13) Dans le contexte du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Royaume-Uni, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour la période 2018-2019, le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au Royaume-Uni les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Royaume-Uni, mais aussi de leur 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.

(14) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour la période 2018-2019, et son avis ⁽⁶⁾ est reflété en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que le Royaume-Uni s'attache, au cours de la période 2019-2020:

1. à faire en sorte que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,9 % sur la période 2020-2021, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB;
2. à concentrer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et l'innovation, le logement, la formation et l'amélioration des compétences, le transport durable et la transition énergétique et à faible intensité de carbone, en tenant compte de la diversité régionale.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2019.

Par le Conseil

Le président

M. LINTILÄ

⁽⁶⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
L-2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR