



Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 403 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2014
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2014**

{SWD(2014) 403 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2014

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2014) 403 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Bulgarie pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Bulgarie pour la période 2012-2016.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶ dans lequel la Bulgarie a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de crédits à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant la Bulgarie⁷, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que la Bulgarie continue à connaître des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures. En particulier, l'ajustement prolongé du marché du travail exige une action des pouvoirs publics, alors que la correction de la position extérieure et le désendettement des entreprises progressent de manière satisfaisante.
- (8) Le 17 avril 2014, la Bulgarie a présenté son programme national de réforme et son programme de convergence pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) Le but de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de convergence 2014 est d'atteindre l'objectif à moyen terme correspondant à un déficit structurel de - 1 % du PIB d'ici à 2016. L'objectif à moyen terme est plus contraignant que les exigences du pacte de stabilité et de croissance. La Bulgarie a bénéficié de la possibilité de s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme de 0,6 % du PIB en 2013 et de 0,1 % du PIB en 2014 pour les projets financés conjointement. Le programme prévoit qu'en 2014, le solde structurel (recalculé) se détériore de 0,3 % du PIB pour atteindre - 1,3 % du PIB et qu'en 2015, il s'améliore de 0,3 % du PIB pour s'établir à - 1,0 % du PIB, ce qui garantit ainsi le retour à l'objectif à moyen terme. Le taux de croissance des dépenses publiques ne devrait pas dépasser le critère de référence pour les dépenses à moyen terme en 2014-2015. Dès lors, les

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 76 final.

plans budgétaires sont conformes aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le taux d'endettement est bien inférieur à 60 % du PIB et, conformément au programme de convergence, il ne devrait augmenter que légèrement pour atteindre 20,6% du PIB d'ici la fin de la période concernée par le programme. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme de convergence est optimiste pour la période 2014-2015; en effet, selon ce scénario, la croissance annuelle devrait atteindre 2,1 % en 2014 et 2,6 % en 2015 au lieu de 1,7 % en 2014 et 2,0 % en 2015, respectivement, selon les prévisions du printemps 2014 établies par la Commission. D'après les prévisions de la Commission, l'écart de la Bulgarie, en 2014, par rapport à son objectif à moyen terme est plus important que ce qui est permis sur la base de l'écart temporaire autorisé pour les projets financés conjointement et le retour exigé à l'objectif à moyen terme ne devrait pas avoir lieu en 2015. Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2014 et des prévisions de la Commission, conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le risque existe que la Bulgarie s'écarte de son objectif à moyen terme en 2014-2015.

- (10) Le respect des obligations fiscales et la qualité de l'administration fiscale restent très problématiques en Bulgarie. Les estimations disponibles mettent en avant l'ampleur considérable de l'économie cachée, comme le confirment les données relatives au travail non déclaré en Bulgarie. Les coûts administratifs de la collecte des montants dus et les coûts de perception des impôts sont relativement élevés. Malgré une série de mesures visant à s'attaquer à ces problèmes, il manque encore à la Bulgarie une véritable stratégie favorisant le respect des obligations fiscales, qui porterait sur le travail de toutes les autorités chargées de la collecte des impôts et inclurait une analyse préalable des principaux risques liés à la collecte des impôts ainsi qu'une évaluation des mesures déjà mises en œuvre, notamment les mesures de simplification et l'amélioration des contrôles.
- (11) En 2013, la Bulgarie a reculé par rapport à ses engagements pris antérieurement dans le domaine de la réforme des retraites. De nouveaux régimes de retraite anticipée ont été introduits et l'augmentation annuelle prévue de l'âge légal de départ à la retraite a été retardée. Aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne l'harmonisation de l'âge légal de départ à la retraite des hommes et des femmes et aucune mesure n'a été prise afin de durcir les critères d'octroi et les contrôles visant à limiter les abus en matière d'attribution des pensions d'invalidité. Le vieillissement de la population bulgare est l'un des plus rapides de l'UE, ce qui a des conséquences négatives sur le marché du travail, sur le potentiel de croissance de l'économie et sur le financement de son régime de retraite. La Bulgarie doit donc poursuivre la réforme de son régime de retraite. Le pays est également confronté à des défis importants en ce qui concerne la rationalisation et la gestion du secteur hospitalier, notamment le manque de transparence dans le financement des hôpitaux et le développement insuffisant des services de soins ambulatoires. En outre, le niveau élevé des paiements, officiels ou non, directement à la charge des patients barre de fait l'accès aux soins de santé à certaines tranches de la population. Les indicateurs de santé sont bas en comparaison d'autres États membres, ce qui donne à penser qu'il sera peut-être nécessaire à l'avenir d'augmenter les dépenses publiques structurelles dans le secteur de la santé.
- (12) La faible efficacité du marché du travail ces dernières années a limité la capacité d'ajustement de l'économie et sapé son potentiel de croissance. Le chômage s'est stabilisé en 2013, mais le nombre de jeunes chômeurs et de chômeurs de longue durée a continué d'augmenter. La Bulgarie compte parmi les proportions les plus

élevées de jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation, ce qui entraîne une grave sous-utilisation et un développement très insuffisant du capital humain. Le renforcement des capacités de l'agence pour l'emploi n'a été que très limité. Il est également nécessaire d'étendre la portée des politiques d'intervention sur le marché du travail et d'en augmenter l'efficacité. Il n'existe pas en Bulgarie de mesures efficaces permettant de cibler les jeunes non inscrits au service de l'emploi, notamment les Roms, conformément aux objectifs d'une garantie pour la jeunesse. Une grande part des chômeurs ne bénéficie pas des filets de sécurité habituels (allocations de chômage et aide sociale) mais recourt plutôt à la solidarité familiale ou au travail informel. Les Bulgares sont exposés aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les plus élevés de l'Union. Des seuils minimaux fixés pour le paiement des cotisations de sécurité sociale pourraient empêcher les personnes les moins qualifiées de participer pleinement à l'économie formelle. Des analyses ont été menées afin d'estimer les incidences possibles: celles-ci doivent faire l'objet d'une évaluation et être suivies de mesures stratégiques appropriées. Il n'existe pas en Bulgarie d'orientations claires sur la fixation d'un salaire minimal. Les salaires minimaux légaux ont fortement augmenté en 2013, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur l'emploi et devrait dès lors faire l'objet d'un suivi.

- (13) La Bulgarie n'a toujours pas adopté la loi sur l'enseignement scolaire qui fournirait un cadre pour la mise en œuvre des réformes globales nécessaires du système scolaire, notamment la modernisation des programmes d'enseignement et l'amélioration de la formation des enseignants. Il est nécessaire d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels en Bulgarie ainsi que leur intégration dans les structures de l'enseignement général afin de permettre des parcours flexibles, de limiter le décrochage scolaire et d'améliorer l'accès à l'éducation et la formation tout au long de la vie. L'enseignement supérieur, pour sa part, reste confronté à des problèmes persistants pour mieux répondre aux besoins du marché du travail. Les normes de certification de la qualité peu contraignantes contribuent au faible niveau des performances. Une nouvelle stratégie pour l'enseignement supérieur est actuellement en cours de discussion et appelle à restructurer la gestion des universités par la participation directe des parties prenantes intéressées, telles que les entreprises et les étudiants, à fusionner les universités et à adopter une approche fondée sur les performances afin d'aligner davantage la production du système éducatif sur les demandes du marché du travail. L'accès à l'éducation pour les enfants issus de milieux défavorisés, en particulier les Roms, reste problématique. L'enseignement préscolaire obligatoire d'une durée de deux ans est une mesure essentielle qui va dans le bon sens et qui devrait être strictement appliquée, tout comme les mesures visant à prévenir le décrochage scolaire. Il est nécessaire de renforcer les initiatives existantes pour améliorer la formation des enseignants et réduire *de facto* la ségrégation dans les écoles. La réglementation qui lie les allocations familiales à la scolarisation n'est pas encore mise en œuvre efficacement.
- (14) L'effort plus global consenti pour moderniser l'administration a eu un effet limité en raison de son approche fragmentée et d'un engagement insuffisant en faveur de réformes en profondeur. Pour réformer l'administration publique, la Bulgarie a besoin d'une stratégie coordonnée qui renforce le professionnalisme ainsi que l'indépendance de l'administration publique et de ses agences de régulation, notamment d'un système de nominations et d'évolution de carrière des fonctionnaires fondé sur le mérite, ainsi que de structures efficaces pour prévenir le risque de corruption. Il faut poursuivre les efforts pour améliorer l'environnement des

entreprises en général. Les difficultés concernent notamment les procédures d'obtention de permis et d'enregistrement des entreprises. Le règlement de l'insolvabilité prend plus de trois ans en moyenne et le taux de recouvrement est bas. Une nouvelle réglementation sur les retards de paiement a été adoptée en 2013 et doit être mise en œuvre. Le processus de mise en place de l'administration en ligne s'est ralenti et la coordination qui vise à assurer l'interopérabilité des systèmes et la création d'un guichet unique est insuffisante, limitant les efforts consentis pour accroître la transparence et réduire la charge administrative. Dans le domaine des marchés publics, il manque un cadre juridique codifié et simple, ce qui se traduit par un environnement juridique et réglementaire complexe, source d'incertitudes pour les opérateurs. L'indépendance de la justice reste également une préoccupation majeure pour l'environnement des entreprises en Bulgarie. Le pays a pris certaines mesures de lutte contre la corruption, mais, globalement, les avancées sont limitées et restent précaires, ce qui nécessite des contrôles plus systématiques et des sanctions dissuasives en cas de conflits d'intérêt. Il est également nécessaire d'assurer une meilleure coordination des institutions de lutte contre la corruption et de les protéger des influences politiques.

- (15) La concurrence dans les secteurs de l'électricité et du gaz reste limitée. Les principales insuffisances relatives au fonctionnement des marchés de l'énergie sont l'absence d'échanges d'électricité/de gaz et l'absence d'un marché de gros transparent. Le marché libre de l'électricité est dominé par un fournisseur unique et, en raison de la taille limitée du marché en question, la concurrence ne peut pas remplir sa fonction et assurer un bon rapport coût-efficacité. L'indépendance et l'efficacité du régulateur national restent limitées. La dépendance vis-à-vis des importations d'un nombre limité de fournisseurs et l'insuffisance du développement des infrastructures font courir le risque de ruptures des approvisionnements. Un ensemble de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique a été proposé en vue de leur financement par l'UE pour la nouvelle période de programmation 2014-2020.
- (16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Bulgarie. Elle a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Bulgarie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Bulgarie et la recommandation⁸ figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis.
- (18) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de convergence. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans les recommandations figurant aux points 3, 4 et 5 ci-dessous,

⁸ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à renforcer les mesures budgétaires pour 2014 eu égard à l'apparition d'un écart par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance; à renforcer, en 2015, la stratégie budgétaire afin de garantir la réalisation de l'objectif à moyen terme et le respect de celui-ci par la suite; à assurer la capacité du nouveau conseil budgétaire à remplir son mandat; à mettre en œuvre une stratégie fiscale globale permettant d'améliorer la perception des montants dus, de lutter contre l'économie cachée et de réduire les frais de mise en conformité;
2. à adopter une stratégie à long terme pour le régime de retraite, à procéder à l'augmentation annuelle prévue de l'âge légal de départ à la retraite et à établir un mécanisme liant ce dernier à l'espérance de vie à long terme, tout en supprimant progressivement les régimes de retraite anticipée et en harmonisant l'âge légal de départ à la retraite des hommes et des femmes; à durcir les critères d'octroi et les procédures en matière d'attribution des pensions d'invalidité, par exemple, en prenant davantage en considération la capacité de travail restante des demandeurs; à garantir la fourniture efficace de soins de santé, notamment en améliorant la transparence dans le financement des hôpitaux, en optimisant le réseau hospitalier et en développant le secteur des soins ambulatoires;
3. à améliorer l'efficacité de l'agence pour l'emploi par le développement d'un système de suivi des performances et un meilleur ciblage des personnes les plus vulnérables, telles que les travailleurs peu qualifiés ou âgés, les chômeurs de longue durée et les Roms; à étendre la portée et à augmenter l'efficacité des politiques d'intervention sur le marché du travail afin de s'adapter aux profils des demandeurs d'emploi et à sensibiliser les jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation et qui ne sont pas inscrits auprès du service public de l'emploi, conformément aux objectifs d'une garantie pour la jeunesse; à améliorer la couverture effective des allocations de chômage et de l'aide sociale ainsi que leurs liens avec les mesures d'activation; à poursuivre l'examen complet des seuils minimaux fixés pour les cotisations de sécurité sociale pour s'assurer que le système n'exclut pas les travailleurs peu qualifiés du marché du travail; à établir, en concertation avec les partenaires sociaux, des lignes directrices transparentes pour l'ajustement des salaires minimaux légaux qui tiennent compte des incidences sur l'emploi et la compétitivité; à améliorer encore l'accessibilité aux services et transferts sociaux et l'efficacité de ceux-ci, pour les enfants et les personnes âgées, afin de réduire la pauvreté;
4. à adopter la loi sur l'enseignement scolaire et à poursuivre les réformes de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur afin d'augmenter le niveau et la pertinence des qualifications acquises à tous les niveaux, tout en encourageant les partenariats entre les établissements d'enseignement et les entreprises en vue d'aligner davantage les diplômes sur les besoins du marché du travail; à renforcer la qualité des établissements d'enseignement et de formation professionnels et à améliorer l'accès à la formation tout au long de la vie; à intensifier ses efforts tendant à améliorer l'accès des enfants issus de milieux défavorisés, en particulier les Roms, à un enseignement inclusif et de qualité aux niveaux scolaire et préscolaire et à mettre en œuvre strictement la réglementation qui lie le paiement des allocations familiales à la scolarisation;
5. à continuer à améliorer l'environnement des entreprises, en particulier pour les PME, par la réduction des formalités administratives, un encouragement en faveur de l'administration en ligne, la simplification des procédures d'insolvabilité et

l'application de la législation sur les retards de paiement; à améliorer le système des marchés publics par l'augmentation de la capacité administrative, le renforcement des contrôles ex ante exécutés par l'agence des marchés publics et l'adoption de mesures concrètes pour la mise en œuvre de la passation électronique des marchés publics; à améliorer la qualité et l'indépendance de la justice et à renforcer la lutte contre la corruption;

6. à intensifier la réforme du secteur de l'énergie afin d'accroître la concurrence, l'efficacité et la transparence du marché, ainsi que l'efficacité énergétique, notamment par l'élimination des obstacles à l'accès au marché, la réduction du poids du segment réglementé, l'accentuation des efforts visant à créer un marché de gros transparent pour l'électricité et le gaz, l'élimination progressive des quotas et le renforcement de l'indépendance et de la capacité administrative du régulateur de l'énergie; à accélérer les projets d'interconnexion avec les États membres et pays candidats voisins et à améliorer les capacités de réaction aux ruptures des approvisionnements.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*