



Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 423 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2018

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 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 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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du semestre européen 2018 de coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) no 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Slovénie est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2018) 423 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation 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 concernant la politique économique de la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations ci-dessous, notamment au point 1.
- (3) Le rapport 2018 pour la Slovénie⁵ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Slovénie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi le bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 7 mars 2018⁶. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Slovénie ne connaît pas de déséquilibres macroéconomiques.
- (4) Le 13 avril 2018, la Slovénie a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de stabilité pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁷, 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 la disposition en question 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 économique⁸.
- (6) La Slovénie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Le programme de stabilité pour 2018 a été présenté par un gouvernement en affaires courantes et repose sur l'hypothèse de politiques inchangées. Selon ce programme, le

⁵ SWD(2018) 222 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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 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, COM(2014) 494 final.

gouvernement s'attend à ce que l'excédent nominal progresse à 0,4 % du PIB en 2018 et atteigne 0,9 % du PIB en 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme (un excédent de 0,25 % du PIB) ne devrait pas être atteint d'ici à 2021. Selon le programme de stabilité pour 2018, le ratio dette publique/PIB devrait diminuer pour atteindre 69,3 % du PIB en 2018, et 58,3 % du PIB en 2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible.

- (7) Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à la Slovaquie de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes⁹ n'excède pas 0,6 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Parallèlement, il a été indiqué que l'évaluation des projets de plans budgétaires 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devraient tenir dûment compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation de la politique budgétaire contribuant à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques. À la suite de l'évaluation, par la Commission, de la vigueur de la reprise en Slovaquie, prenant dûment en considération ses problèmes de viabilité, effectuée dans le cadre de son avis sur le projet de plan budgétaire de la Slovaquie, un effort budgétaire structurel d'au moins 0,6 % du PIB est apparu nécessaire pour 2018, sans aucune marge supplémentaire d'écart sur une période d'un an. Cet effort correspond à un taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excédant pas 1,5 %. Compte tenu de l'évaluation globale, fondée sur les prévisions du printemps 2018 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2018.
- (8) En 2019, compte tenu du fait que le ratio de la dette publique de la Slovaquie dépasse 60 % du PIB et que l'écart de production positif projeté est de 4,1 % du PIB, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas excéder 2,2 %, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 1,0 % du PIB découlant de la matrice d'exigences convenue dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Parallèlement, il existe des signes évidents que les capacités inutilisées dans l'économie sont sous-estimées, avec une inflation qui devrait atteindre 2 % en 2019, le sous-emploi dépasser son niveau d'avant la crise et l'investissement se redresser après la forte contraction des années de crise. 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 3,1 %, paraît approprié. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à l'ajustement demandé en 2019 et pour les exercices 2018 et 2019 considérés conjointement. La Slovaquie devrait respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2018 et les dispositions en matière de dette en 2019. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises dès 2018 afin de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

⁹ 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) Le gouvernement slovène a présenté des propositions de réforme du système de soins de santé. Le projet de loi sur l'assurance maladie et soins de santé, qui est l'élément central de la réforme et assurera le financement du système de santé à long terme, a été soumis pour consultation au Conseil économique et social en décembre 2017 mais n'a pas été adopté avant les élections, ce qui a rendu incertaines les perspectives d'adoption. Un projet de loi sur les soins de longue durée est en cours d'élaboration afin de faire des soins de longue durée un nouveau pilier de la sécurité sociale, en complément de ses autres éléments constitutifs (soins de santé, aide sociale, assurance pension). L'incertitude plane sur les moyens que la Slovénie emploiera pour améliorer à l'avenir le rapport coût-efficacité, l'accessibilité et la qualité des soins. En 2017, des propositions visant à modifier la loi sur les médecins praticiens, la loi sur les services de santé, la loi sur les droits des patients et la loi déterminant des mesures d'intervention pour assurer la stabilité financière des institutions de soins de santé publique ont été adoptées et doivent à présent être mises en œuvre afin de garantir l'accessibilité et la qualité des soins. Une première série de mesures ont été prises pour mettre en œuvre le plan national en matière de soins de santé 2016-2025. Des polycliniques de médecine familiale sont progressivement ouvertes; un système d'évaluation des technologies de la santé devrait être mis en place d'ici à 2020 et les solutions de santé en ligne amélioreront le suivi dans l'ensemble du pays. En outre, une meilleure coordination des marchés publics dans le domaine des soins de santé devrait rendre la passation de marchés plus efficace sur le plan des coûts.
- (10) En juillet 2017, le Conseil économique et social a adopté à l'unanimité un document intitulé «Points de départ pour la modernisation du système d'assurance retraite et invalidité en République de Slovénie». Il présente une série de mesures susceptibles d'être utilisées pour garantir des retraites suffisantes et créer un système de pensions de retraite durable et transparent. Toutefois, il manque un plan d'action concret pour l'adopter et, malgré un accord entre les partenaires sociaux et le gouvernement en vue d'une adoption de la réforme d'ici à 2020, le calendrier d'introduction progressive de celle-ci n'a pas encore été défini. Des défis persistent dans plusieurs domaines: assurer la viabilité et l'adéquation à long terme du système de retraites en ajustant l'âge légal de la retraite et favoriser un départ plus tardif à la retraite; étendre la couverture des régimes de retraite complémentaires; apporter des solutions appropriées à l'évolution des parcours professionnels et réduire les risques de pauvreté chez les personnes âgées.
- (11) La croissance économique s'est poursuivie et les tendances observées sur le marché du travail et en matière sociale se sont encore améliorées. 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. L'emploi a encore connu un accroissement, tandis que le chômage a continué de baisser. On voit toutefois apparaître des signes de pénurie de main-d'œuvre dans un certain nombre d'activités professionnelles. 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 âgés, notamment, restent confrontés à des difficultés: leur taux d'activité et d'emploi reste parmi les plus bas de l'UE. La société slovène vieillit rapidement, ce qui signifie que la population en âge de travailler et l'offre de main-d'œuvre se réduisent. Face à cette évolution, le gouvernement a élaboré une «stratégie pour un vieillissement actif», mais des plans d'action concrets font encore défaut.
- (12) Le vieillissement de la population met en lumière la nécessité d'accroître la participation aux programmes d'apprentissage pour adultes, qui ne cesse de baisser depuis 2010 et est particulièrement faible parmi les travailleurs peu qualifiés et les

travailleurs âgés. Une amélioration des qualifications par l'apprentissage tout au long de la vie augmenterait les perspectives d'emploi, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et âgés. Le taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés s'est amélioré, mais il reste inférieur aux niveaux d'avant-crise et à la moyenne de l'UE. L'évaluation des politiques actives du marché du travail montre que la plupart des programmes donnent de bons résultats; toutefois, tant les dépenses dans ce domaine que le taux de participation des chômeurs aux programmes demeurent limités. 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.

- (13) Des mesures ont été adoptées afin d'améliorer les possibilités de financement des entreprises de Slovaquie et leur offrir des solutions de substitution au crédit bancaire. Cependant, la dépendance au crédit bancaire continue à représenter un problème pour le financement, notamment des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles l'accès au financement reste un obstacle à la croissance. Les mesures actuelles n'ont pas encore permis d'améliorer le financement, en particulier pour les entreprises innovantes. La Slovaquie ne compte qu'un petit nombre d'entreprises à forte croissance et elles ne bénéficient pas d'un soutien suffisant pour permettre leur expansion. Le capital-risque prend de l'importance en tant que forme de financement sur fonds propres, mais à partir d'un niveau très bas. Une recherche publique plus efficace profiterait aussi aux entreprises innovantes, mais elle se heurte actuellement à des difficultés pour attirer les talents étrangers et nationaux et souffre d'un manque de financement fondé sur la performance. Le niveau de l'investissement privé en Slovaquie reste relativement faible par rapport à d'autres pays comparables, ce qui justifie des efforts ciblés pour continuer à améliorer les conditions-cadres pour l'investissement, notamment dans des domaines qui recèlent un fort potentiel d'accroissement de la productivité.
- (14) La charge réglementaire et administrative reste élevée, ce qui freine les entreprises. Les formalités administratives sont considérées comme l'un des plus grands obstacles à l'activité économique en Slovaquie. Les problèmes sont principalement liés à l'incertitude et à la complexité des procédures fiscales, mais ils ne sont pas limités à ce domaine. Ainsi, en matière de contentieux commercial, il faut environ un an pour qu'une affaire fasse l'objet d'une audience devant un tribunal. La Slovaquie s'est dotée d'un instrument pour contribuer à réduire la charge administrative et progresse dans sa mise en œuvre. Celle-ci reste toutefois en grande partie à accomplir.
- (15) De la même manière, la Slovaquie vient seulement de commencer à s'attaquer au niveau élevé de réglementation restrictive que l'on observe dans certains secteurs de services. Des réformes ont été menées afin de libéraliser les exigences professionnelles applicables aux architectes et aux ingénieurs civils, mais d'autres problèmes recensés par les services de la Commission restent sans réponse¹⁰. Des réformes profiteraient aussi aux entreprises manufacturières slovaques qui sont tributaires de la compétitivité des services en amont.
- (16) L'efficacité des marchés publics est essentielle pour maîtriser les coûts et améliorer la qualité dans le secteur de la santé en Slovaquie. Un système centralisé de passation de marchés, ainsi que d'autres formes d'agrégation des marchés publics telles que la passation conjointe de marchés entre hôpitaux, sont déterminants pour assurer un approvisionnement en produits innovants de bonne qualité à des prix compétitifs.

¹⁰ SWD(2016) 820 final.

- (17) La Slovénie souffre de l'inefficience et du manque de transparence dans la passation des marchés publics. La concurrence entre soumissionnaires est relativement faible, comme en témoigne le nombre limité d'offres reçues pour chaque appel d'offres, et la proportion élevée de procédures négociées sans appel à la concurrence préalable. Les services chargés de la passation de marchés publics sont peu professionnalisés, et les mesures de protection contre la corruption et les ententes illicites entre soumissionnaires sont peu nombreuses. En particulier, la Commission nationale d'examen ne jouit que d'une indépendance limitée, du fait de la procédure de nomination de ses membres. 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.
- (18) L'État reste fortement impliqué dans l'économie slovène, notamment 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.
- (19) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Slovénie, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Slovénie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Slovénie, 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.
- (20) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2018 et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹¹,

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

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 3,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,65 % du PIB; à adopter et à mettre en œuvre la loi sur l'assurance maladie et soins de santé et le plan de réforme des soins de longue durée; à garantir la viabilité et l'adéquation à long terme du système de retraite, notamment en relevant l'âge légal de départ à la retraite et en limitant la retraite anticipée; à accroître la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés en prenant des mesures d'activation et d'apprentissage tout au long de la vie;

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

2. à développer d'autres sources de financement pour les entreprises à forte croissance; à réduire les obstacles à l'entrée sur le marché par une révision de la réglementation des marchés de produits et une limitation de 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 aux privatisations selon les plans existants.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président