I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité de la Slovénie pour la période 2011-2014

(2011/C 217/01)

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 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

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 portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) 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 [2], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et le lancement du premier semestre européen de coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes, à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et leur programme national de réforme.

(5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et leur programme national de réforme.

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

[2] Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/EU du Conseil du 19 mai 2011 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

(6) Les 18 et 19 avril 2011, la Slovénie a présenté son programme de stabilité actualisé pour 2011, qui couvre la période 2010-2014, et son programme national de réforme pour 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(7) Au cours des années précédant la crise, la Slovénie connaissait une croissance économique rapide, soutenue par le dynamisme des exportations et des investissements. La Slovénie a pourtant été durement touchée par la crise et a ainsi perdu 8,1% de son PIB en termes réels en 2009, ce qui a partiellement inversé le processus de rattrapage antérieur. L'effet combiné des stabilisateurs économiques, des mesures de relance et de la forte augmentation intrinsèque des dépenses a fait grimper le déficit des administrations publiques de 1,8 % du PIB en 2008 à 6 % du PIB en 2009 (les niveaux de la dette brute étant de 21,9 % et 35,2 % du PIB, respectivement). Le marché du travail a réagi avec un retard considérable, et l'emploi poursuit sa tendance à la baisse. Bien que le taux de chômage reste inférieur à la moyenne de l'Union, il a fortement augmenté, passant d'un taux de 4,4 % avant la crise à 7,3 % en 2010. La reprise économique a, jusqu'à présent, été relativement lente et ne devrait s'intensifier qu'en 2012, avec une croissance estimée de 2,5 % du PIB.

(8) Le Conseil, s'appuyant sur une évaluation du programme de stabilité actualisé conformément au règlement (CE) n° 1466/97, estime que le scénario macroéconomique sur lequel les projections budgétaires du programme sont fondées est plausible à court terme et favorable vers la fin de la période de programmation. Le programme vise à ramener le déficit des administrations publiques, qui était de 5,6 % du PIB en 2010, sous la valeur de référence de 3 % du PIB d'ici 2013, grâce à une maîtrise générale des dépenses primaires. Après résorption du déficit excessif, le programme prévoit de modestes améliorations mais pas la réalisation de l'objectif à moyen terme (ci-après dénommé «OMT») de l'équilibre budgétaire structurel pendant la période du programme. Bien que l'OMT soit plus ambitieux que dans le programme précédent, il ne paraît pas garantir une évolution suffisamment rapide vers la viabilité à long terme des finances publiques. Le changement du bilan structurel annuel moyen pour la période 2010-2013, tel que calculé par les services de la Commission selon la méthode commune sur la base des informations contenues dans le programme, devrait avoisiner 0,5 point de pourcentage du PIB, et donc se situer au-dessous du niveau recommandé par le Conseil. En outre, les chiffres du déficit et de la dette pourraient être inférieurs aux objectifs. Des mesures supplémentaires devraient être adoptées dans le cadre d'un budget supplémentaire pour atteindre l'objectif de déficit de 2011. Pour la période postérieure à 2011, le programme ne mentionne pas de mesures destinées à maîtriser les dépenses, et la possibilité d'opérations de sauvetage financier supplémentaires ayant une incidence sur le déficit et la dette ne peut être exclue.

(9) Bien que le déficit des administrations publiques ait diminué après son niveau record de 2009, la poursuite de l'assainissement budgétaire afin de résorber le déficit excessif d'ici 2013 et ensuite, la réalisation de l'objectif à moyen terme sont un défi majeur pour la Slovénie. Conformément à la stratégie d'assainissement appliquée ces dernières années, les autres réductions des dépenses prévues par le programme de stabilité pour la période 2011-2014 concernent principalement la masse salariale du secteur public, les transferts sociaux (notamment les pensions) et les investissements publics. Toutefois, le programme de stabilité ne donne aucune information détaillée sur les mesures prévues au-delà de 2011. D'autres mesures correctrices sont prises dans le cadre d'un budget supplémentaire pour atteindre l'objectif de déficit de 2011. La stratégie d'assainissement à moyen terme serait jugée plus crédible, si davantage de mesures visant à maîtriser les dépenses structurelles étaient adoptées — par opposition aux interventions temporaires qui ont caractérisé les récents efforts d'assainissement — et si un cadre budgétaire à moyen terme plus contraignant était mis en place. Le programme de stabilité confirme l'introduction d'une règle de dépense, mais il reste à élaborer des dispositions essentielles, par exemple, concernant la définition du non-respect. Enfin, le niveau comparativement bas de l'efficience des dépenses, par exemple dans les soins de santé et l'éducation, donne à penser que la Slovénie peut encore trouver d'autres moyens d'assainir sa situation par la maîtrise des dépenses sans mettre en péril la qualité des services publics. Le programme de stabilité annonce des initiatives destinées à rationaliser les services publics et les transferts et à mettre en place un système unifié de marchés publics, mais les détails de certaines de ces initiatives ne sont pas précisés.

(10) En Slovénie, les effets à long terme du vieillissement de la population sur le budget sont nettement supérieurs à la moyenne de l'Union. De plus, les taux d'activité et d'emploi chez les travailleurs âgés sont très faibles (36,5 % et 35 % par rapport aux moyennes de l'Union de 49,7 % et 46,3 % respectivement), principalement en raison de la précocité des départs à la retraite et du manque de mesures incitant les travailleurs âgés à rester actifs. Le parlement vient d'adopter une réforme des retraites visant à élever l'âge de la retraite, tout en préservant l'adéquation des pensions. D'après le programme de stabilité, cette réforme devrait stabiliser les dépenses liées au vieillissement jusqu'en 2030 et constituerait une première étape importante des efforts visant à la viabilité du régime des retraites. Il a été soumis à un référendum le 5 juin 2011 et rejeté. La viabilité du système des retraites reste un problème, et il conviendra de trouver d'autres moyens de le régler. Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît élevé.

(11) Le marché du travail est relativement segmenté entre diverses formes de contrat: la protection de l'emploi des travailleurs ayant un contrat à durée indéterminée est rigoureusement réglementée en comparaison avec celle des travailleurs ayant un contrat à durée déterminée. La proportion de jeunes travailleurs âgés de 15 à 24 ans ayant un contrat temporaire, en ce compris le «travail d'étudiant», est la plus élevée de l'Union (67 % en 2009), et le passage du contrat temporaire au contrat à durée indéterminée semble être relativement difficile. Les efforts faits dans le passé pour y remédier se sont révélés

insuffisants. Le gouvernement envisage de négocier avec les partenaires sociaux une révision de la loi sur les relations de travail, dans le but d'harmoniser les droits et les obligations au titre des différents types de contrat de travail. De plus, le «travail d'étudiant» représente un marché du travail parallèle relativement important, essentiellement non réglementé et fiscalement avantageux. Cette question importante n'est pas abordée dans le programme national de réforme vu la coincidence, dans le temps, d'un référendum et de la présentation du programme.

(12) Outre la segmentation, les problèmes structurels du marché slovène du travail sont aussi causés par la disparité entre les besoins du marché du travail et l'offre de compétences, comme le reconnaît le programme national de réforme. Le programme national de réforme prévoit des investissements massifs dans la formation afin d'améliorer les compétences et l'employabilité. Il décrit des projets destinés à améliorer la transition du système éducatif au marché du travail, une attention particulière étant accordée à la fourniture de services d'orientation scolaire et professionnelle dans l'ensemble du système éducatif. Il prévoit également de moderniser le service de l'emploi afin de mieux faire correspondre l'offre de compétences et les besoins du marché du travail. Pour que la mise en oeuvre de cette réforme soit une réussite, il serait toutefois nécessaire d'améliorer le système afin de déterminer en temps utile les besoins actuels et prévisionnels du marché du travail.

(13) La récession agit avec un décalage sur les portefeuilles de prêts, et la part croissante des prêts improductifs accroît la fragilité des banques et les coûts de provisionnement. Les deux principales banques publiques ont été recapitalisées, ce qui était essentiel. Le gouvernement a également proposé des mesures destinées à accélérer le recouvrement des créances et encourage l'octroi de prêts en faveur d'activités productives, pour rétablir le flux de crédit dans l'économie réelle, bien que d'autres mesures soient nécessaires.

(14) Certains segments du secteur des services sont protégés des pressions de la concurrence et se caractérisent par de fortes hausses des prix et une concentration élevée, ce qui tire les coûts vers le haut dans l'ensemble de l'économie. Associé au haut degré d'intervention de l'État dans l'économie et à d'autres obstacles à l'activité des entreprises, ce phénomène maintient l'investissement direct étranger (IDE) potentiellement favorable à un niveau relativement faible. La Slovénie envisage d'accélérer la transposition de la directive sur les services, après l'accumulation de retards considérables dans ce domaine. Elle a également l'intention d'accorder une indépendance complète à l'Office de protection de la concurrence et de recenser des investissements de capital public susceptibles d'être vendus. Ces projets ne sont pas décrits en détail, et leur mise en œuvre comporte des risques.

(15) La Slovénie a adhéré au pacte pour l'euro plus. Bien que son programme national de réforme mentionne des engagements et objectifs potentiels dans les quatre domaines du pacte pour l'euro plus, à savoir accroître la productivité, promouvoir l'emploi, assurer la viabilité des finances publiques et renforcer la stabilité financière, aucun engagement ferme n'avait été notifié à la Commission à la date du 7 juin 2011.

(16) La Commission a évalué le programme de stabilité 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 Slovénie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. À la lumière de cette évaluation, la Commission considère que pour atteindre l'objectif de déficit de 2011 fixé dans le programme de stabilité, il faut adopter des mesures supplémentaires dans le cadre d'un budget supplémentaire. Au-delà de 2011, des risques sont associés aux objectifs de déficit et de dette, car le programme de stabilité ne mentionne pas de mesures durables pour maîtriser les dépenses. Le programme national de réforme prévoit des mesures destinées à redresser le secteur financier, mais qui peuvent ne pas être suffisamment ambitieuses. L'évaluation montre aussi qu'il faut stimuler les sources de croissance intérieures, en particulier en incitant davantage les travailleurs jeunes et âgés à participer au marché du travail en réduisant la segmentation de ce marché et en éliminant les disparités en matière de compétences. Enfin, il est nécessaire de renforcer la concurrence et d'ouvrir des perspectives d'investissement et de croissance dans le secteur des services et les industries de réseau.

(17) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de stabilité de la Slovénie, et les recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-dessous, en particulier, reflètent son avis [1]. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Slovénie,

RECOMMANDE que la Slovénie s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. atteindre l'objectif de déficit de 2011, étayer l'objectif de déficit de 2012 par des mesures concrètes et réaliser avec rigueur l'assainissement nécessaire, en étant prête à adopter des mesures supplémentaires pour éviter les éventuels dérapages. Étayer ce processus d'ajustement nécessaire pendant toute la période du programme avec des mesures complémentaires afin de garantir que l'effort budgétaire annuel moyen soit en ligne avec les recommandations du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs et un progrès approprié pour atteindre un objectif à moyen terme approprié. À cette fin, utiliser des mesures structurelles visant à maîtriser les dépenses et à remédier aux dysfonctionnements constatés et mettre en place un cadre budgétaire à

[1] Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1466/97.

moyen terme plus contraignant. Accélérer la réduction du déficit si les conditions économiques ou budgétaires s'avèrent plus favorables que celles attendues actuellement;

2. adopter des mesures nécessaires pour assurer la viabilité à long terme du régime de retraite, tout en préservant l'adéquation des pensions. Élever le taux d'emploi des travailleurs âgés par des départs plus tardifs à la retraite et en continuant à élaborer des politiques actives du marché du travail et des mesures d'apprentissage tout au long de la vie;

3. adopter d'autres mesures dans le secteur bancaire, le cas échéant, pour renforcer les bilans et le portefeuille des prêts, afin d'améliorer les flux de crédit dans l'économie réelle;

4. adopter des mesures, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, en vue de réduire les asymétries des droits et obligations garantis par les contrats à durée indéterminée, d'une part, et par les contrats temporaires, d'autre part. Renouveler les efforts déployés pour lutter contre le marché du travail parallèle créé par le «travail d'étudiant»;

5. mettre en place un système permettant de prévoir les compétences et les qualifications nécessaires pour parvenir à un marché du travail réactif. Évaluer l'efficacité du service public de l'emploi, notamment du point de vue de l'orientation professionnelle et des services de conseil, afin d'améliorer la concordance entre les compétences offertes et les besoins du marché du travail;

6. rationaliser les professions réglementées et améliorer les capacités administratives de l'Office de protection de la concurrence pour renforcer l'environnement dans lequel évoluent les entreprises et attirer les investissements.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI