

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

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

(2011/C 272/01)

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 13 juillet 2010, le Conseil a adopté 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 prendre en compte ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales économiques et de l'emploi.

- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté son premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et marque le début 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 dans 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 dans leur programme national de réforme.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision 2011/308/UE 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) Le 28 avril 2011, la Slovaquie a présenté la version actualisée de son programme de stabilité, qui couvre la période 2011-2014, et le 2 mai 2011, son programme national de réforme pour 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) L'économie slovaque étant largement ouverte aux échanges et spécialisée dans les biens manufacturés durables, elle a été lourdement touchée par l'effondrement de la demande agrégée et des échanges mondiaux provoqué par la crise financière. Il en est résulté, en 2009, une contraction du PIB de 4,8 % et une augmentation du taux de chômage, qui a atteint 12 %. En 2010, essentiellement sous l'effet de la reprise de la demande extérieure, la situation économique s'est très sensiblement améliorée sous l'angle de la croissance de la production (augmentation de 4,1 % du PIB), mais elle a continué de se dégrader au regard de l'emploi, avec un taux de chômage qui, par comparaison avec les autres États membres, a connu l'une des plus fortes augmentations et, avec 14,4 %, a atteint l'un des niveaux les plus élevés. En 2011-2012, le taux d'emploi restera bien en deçà des niveaux que le pays a connus avant la crise. La crise a entraîné une forte détérioration de la situation des finances publiques et a encore creusé le déficit public, qui est passé de 2 % du PIB en 2008 à 8 % en 2009-2010. Le ratio de la dette au PIB, même s'il reste à un niveau relativement bas, a également augmenté de plus de 13 points de pourcentage, de sorte qu'il a atteint 41 % du PIB en 2010.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fonde le programme de stabilité est plausible pour les deux premières années de la période qu'il couvre, mais favorable en ce qui concerne la fin de la période du programme de stabilité. Le programme de stabilité prévoit de ramener le déficit en deçà de 3 % du PIB en 2013, conformément à l'échéance fixée par le Conseil, et à 2,8 % du PIB en 2014. Après 2011, l'ajustement repose dans une large mesure sur des réductions de dépenses. Il existe un risque que les objectifs budgétaires ne soient pas atteints, surtout en raison de la mise en œuvre des mesures proposées. Le programme de stabilité ne prévoit pas la réalisation de l'objectif à moyen terme. Pour atteindre les objectifs budgétaires, il faudrait consentir, sur la période 2011-2013, un effort budgétaire annuel moyen d'environ 1,4 % du PIB.
- (9) La réduction du déficit devrait être sensible en 2011, sous l'effet de mesures d'assainissement que le programme de stabilité estime à environ 2,5 % du PIB. L'ajustement devrait se poursuivre en 2012 et 2013, avec une réduction du déficit d'environ un point de pourcentage du PIB chaque année. L'effort d'assainissement pèse principalement sur les dépenses, des économies étant prévues sur les dépenses en biens et en services et sur la masse salariale, mais il pourrait se révéler difficile d'appliquer pareilles mesures sur une longue durée. D'une manière générale, le défi pour la Slovaquie sera de veiller à ce que l'assainissement préserve, et même permette d'augmenter, les dépenses concernant des postes visant à stimuler la croissance, tels que l'éducation et les infrastructures de transport. Il est particulièrement préoccupant de constater que la formation de capital des administrations publiques, déjà faible en comparaison avec la moyenne de l'Union, devrait encore baisser. Il existe des marges pour augmenter les recettes des prélèvements fiscaux les moins dommageables pour la croissance, comme l'impôt foncier ou les taxes environnementales, et pour renforcer l'efficacité du système de recouvrement de l'impôt, notamment au vu de l'important écart de TVA.
- (10) Grâce à la réforme de 2005, qui a instauré la programmation pluriannuelle, la rationalisation des choix budgétaires et plusieurs autres règles en la matière, la Slovaquie a nettement amélioré son cadre budgétaire. Le système actuel n'a toutefois pas empêché le gouvernement de présenter des budgets en déficit élevé, même pendant les années de forte croissance économique. L'une des principales faiblesses réside dans le fait que les objectifs budgétaires pour les dernières années du programme peuvent être facilement révisés et ne sont, dès lors, pas de nature à servir la finalité que constitue l'ancrage du processus budgétaire dans la durée. Les plafonds de dépenses qui sont proposés dans le programme de stabilité actualisé et dans le programme national de réforme pourraient permettre de corriger cette faiblesse, à condition qu'ils s'appliquent à la majeure partie des dépenses publiques générales. L'absence actuelle de données publiées en temps voulu, en particulier pour les collectivités locales et les fonds de sécurité sociale, est un obstacle supplémentaire au suivi annuel de la situation budgétaire et au respect des règles budgétaires. En dernier lieu, la Slovaquie ne dispose pas d'une institution indépendante qui pourrait être directement associée aux travaux préparatoires, au suivi et aux mécanismes d'évaluation du budget.
- (11) La Slovaquie est un des États membres qui sont confrontés à l'immense défi de devoir assurer la viabilité à long terme de leurs finances publiques. Les dépenses liées au vieillissement de la population devraient connaître, au cours des prochaines décennies, une croissance plus rapide que la moyenne de l'Union, principalement en raison de l'augmentation du poste des pensions de retraite, et ce, malgré l'ambitieuse réforme mise en œuvre dans les années 2004-2006. La réforme n'a en effet pas apporté de solution systématique aux augmentations prévisibles de l'espérance de vie. L'importance prise par la composante mérite dans le calcul des retraites et dans le mécanisme d'indexation pourrait exercer des pressions supplémentaires sur le système de retraites par répartition. Les changements apportés en 2008-2009 au système de retraites financé par capitalisation, dont l'obligation faite aux fonds de pension de couvrir les pertes encourues et la suppression de la participation obligatoire pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail, ont compromis sa viabilité. Le programme national de réforme et le programme de stabilité envisagent plusieurs ajustements au système des retraites afin de corriger ses faiblesses actuelles.
- (12) Un autre défi majeur est la nécessité de trouver des solutions face à l'aggravation du chômage avant que celui-ci ne devienne structurel. Le taux de chômage dépasse actuellement 14 %. Le taux de chômage de longue

durée reste le plus élevé de toute l'Union, avec 9,2 %, et on observe de fortes disparités régionales ainsi que des inadéquations des qualifications. La flexibilité de marché du travail slovaque se trouve dans la moyenne européenne; le gouvernement envisage de l'accroître encore en modifiant le code du travail. Le chômage frappe tout particulièrement les travailleurs peu qualifiés, dont le taux d'emploi est l'un des plus faibles de l'Union. La charge fiscale relativement élevée (34 %) sur les bas salaires (correspondant à 67 % du salaire moyen), qui diminue les incitations à engager des travailleurs peu qualifiés, peut être un facteur d'explication. Par ailleurs, des politiques actives de l'emploi bien conçues et mieux ciblées pourraient jouer un rôle clé en favorisant le retour des chômeurs à l'emploi. Les dépenses consacrées à ces politiques sont parmi les plus basses de l'Union, sans compter le fait qu'il n'existe aucun système de suivi ni d'évaluation de leur efficacité. Le gouvernement prévoit, pour la fin de cette année, une réforme des services du marché du travail et la relance de politiques actives du marché du travail.

- (13) Compte tenu de l'importance que revêt la disponibilité d'une main-d'œuvre suffisamment qualifiée pour l'amélioration de la compétitivité hors prix, la Slovaquie a présenté un objectif ambitieux qui serait de faire passer de 17,6 % à 40 % d'ici à 2020 l'accès à l'enseignement supérieur. Pour pouvoir réduire les inadéquations de qualifications par rapport aux besoins du marché, la Slovaquie a engagé une réforme de l'enseignement scolaire ainsi que de l'enseignement et de la formation professionnels, qu'elle a présentée dans son programme national de réforme. La proportion des diplômés de l'enseignement supérieur (cohorte 30-34) reste toutefois nettement inférieure à la moyenne de l'Union, la qualité de l'enseignement reçu étant, d'après une série d'indicateurs, également un problème. Le faible niveau d'instruction de la communauté marginalisée des Roms explique, pour une large part, l'importance du chômage de longue durée en Slovaquie. La participation de la population en âge de travailler à l'éducation et la formation tout au long de la vie reste très faible (2,8 %) par rapport à la moyenne de l'Union, ce qui semble avoir une incidence négative sur l'employabilité et compromet les efforts de réduction du fort taux de chômage actuel.
- (14) La nécessité de promouvoir, en Slovaquie, un environnement dans lequel évoluent les entreprises davantage porteur de croissance est reconnue dans le programme national de réforme, ainsi que le besoin d'améliorer les performances de l'appareil judiciaire, la transparence des règles de passation des marchés publics, la réduction des charges administratives pour les entreprises et la lutte contre la corruption, même s'il existe des risques quant à la mise en œuvre de ces mesures. La réforme planifiée du système de contributions fiscales et sociales devrait réduire les coûts administratifs pour les entreprises relatifs au paiement de ces contributions fiscales et sociales. Le problème de la faiblesse des institutions publiques n'est pas assez pris en compte, et des efforts supplémentaires pourraient être consentis afin de renforcer l'élaboration de politiques fondées sur des données concrètes. L'administration publique souffre en effet de capacités insuffisantes et d'une rotation importante du personnel qui ont tendance à réduire son efficacité et sa transparence, à affaiblir ses capacités d'analyse et à empêcher

une utilisation efficace des fonds octroyés par l'Union et des ressources publiques en général. Ces facteurs freinent le potentiel de croissance de l'économie et sa compétitivité.

- (15) La Slovaquie a présenté un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements portent sur trois domaines du pacte qui sont pertinents pour la Slovaquie: la viabilité des finances publiques, l'emploi et la compétitivité. Sur le plan budgétaire, la Slovaquie s'engage à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques et à renforcer son cadre budgétaire national en adoptant une nouvelle loi sur la responsabilité budgétaire. Les mesures en faveur de l'emploi concernent le projet de révision du code du travail en vue de flexibiliser davantage le marché du travail slovaque. Les mesures visant à renforcer la compétitivité sont axées sur une réduction de la charge administrative, la lutte contre la corruption, l'amélioration de la transparence des procédures de passation des marchés publics et le système judiciaire, sans oublier le renforcement de l'efficacité du système fiscal. Ces engagements sont la concrétisation de la politique de réformes exposée dans le programme de stabilité et le programme national de réforme. Ils accélèrent les projets de réforme en cours concernant l'environnement dans lequel évoluent les entreprises et le respect des droits, et soulèvent la question majeure de l'avenir des pensions et de la viabilité à long terme des finances publiques. Ces engagements ont été évalués et pris en compte dans les recommandations.
- (16) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les engagements présentés au titre du pacte pour l'euro plus. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Slovaquie, 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. Dans ce contexte, la Commission estime qu'il y a des risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires au-delà de 2011. L'effort d'assainissement devrait préserver les dépenses sur les postes visant à stimuler la croissance et s'accompagner de mesures visant à renforcer la gouvernance budgétaire et la viabilité à long terme des finances publiques. Les nouvelles mesures qu'il y aurait lieu de prendre en 2011-2012 devraient être axées sur un renforcement des sources nationales de croissance en trouvant des solutions à la remontée actuelle du chômage, notamment en réduisant le poids de la fiscalité sur les bas salaires et en réformant les politiques actives de l'emploi, en corrigeant les inadéquations des qualifications, en améliorant la qualité de l'enseignement et de la formation ainsi que l'environnement dans lequel évoluent les entreprises, et en renforçant les institutions publiques et leur gouvernance.
- (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 TFUE, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de stabilité de la Slovaquie, et les recommandations figurant

aux points 1, 2 et 3 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 Slovaquie,

pilier du système des retraites financé par capitalisation, de manière à progresser sur la voie de la viabilité des finances publiques, tout en garantissant des pensions de retraite d'un niveau adéquat;

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

1. mettre rigoureusement en œuvre tant le budget 2011 comme prévu que, en 2012 et 2013, les mesures spécifiques de nature permanente programmées, en vue de ramener le déficit en dessous de 3 % du PIB d'ici à 2013 conformément aux recommandations du Conseil relatives à la correction du déficit public excessif, et assurer un progrès adéquat en vue de l'objectif à moyen terme. Sous cette réserve, préserver les dépenses sur les postes visant à stimuler la croissance et exploiter les marges disponibles pour augmenter les recettes par des taxes environnementales et impôts fonciers, et en renforçant l'efficacité du système de recouvrement de la TVA;
2. renforcer la gouvernance budgétaire en adoptant en 2011 et en mettant en œuvre à partir de 2012 des plafonds de dépenses pluriannuels contraignants, qui seraient applicables à l'administration centrale et au système de sécurité sociale. En outre, créer un conseil budgétaire indépendant et veiller à la publication en temps utile des données budgétaires concernant tous les niveaux de l'administration;
3. améliorer la viabilité à long terme des finances publiques grâce à une nouvelle adaptation du régime par répartition (premier pilier) du système de retraites, également en modifiant le mécanisme d'indexation et en mettant en œuvre d'autres mesures en vue d'augmenter l'âge effectif de la retraite, en particulier en liant l'âge de la retraite à l'espérance de vie. Introduire des incitations à assurer la viabilité du

4. prendre des mesures visant à augmenter l'emploi et à soutenir la demande de main-d'œuvre peu qualifiée par la réduction des charges fiscales et sociales pour les travailleurs faiblement rémunérés. Prendre des mesures pour augmenter la capacité administrative des services publics de l'emploi afin de concevoir des politiques actives du marché du travail mieux ciblées et d'en améliorer l'évaluation, en particulier pour réduire le chômage des jeunes et le chômage de longue durée;
5. accélérer la mise en œuvre des réformes planifiées de l'enseignement général, professionnel, et de la formation, et prendre des mesures pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et mieux l'adapter aux besoins du marché. Élaborer un cadre de mesures d'incitation, qui s'adresse aussi bien aux travailleurs qu'aux employeurs et vise à encourager la participation des personnes peu qualifiées à l'éducation et la formation tout au long de la vie;
6. assurer la mise en œuvre des actions prévues pour permettre une application plus efficace des règles de passation des marchés publics et pour accroître les performances et la transparence de l'appareil judiciaire.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.