RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2016

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2016

(2016/C 299/22)

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) nº 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 26 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2016 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a 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 recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016 (³). En tant que pays 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 cette recommandation intégralement et en temps utile.
- (2) Le rapport 2016 pour la Slovénie a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la Slovénie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015, ainsi que les

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 96 du 11.3.2016, p. 1.

progrès réalisés sur la voie des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020. Il comprenait également un bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Slovénie connaît des déséquilibres macroéconomiques. Les faiblesses du secteur bancaire, l'endettement des entreprises, le manque d'investissements et les risques pesant sur la viabilité à long terme des finances publiques sont autant de vulnérabilités qu'il convient de traiter. La confiance dans le secteur bancaire slovène a été rétablie. Toutefois, la croissance du crédit reste négative et le niveau des prêts improductifs demeure relativement élevé. Il est essentiel que la Slovénie s'attaque aux risques qui pèsent sur la viabilité budgétaire et qui proviennent des pressions croissantes sur ses systèmes de santé et de retraite et qu'elle réduise l'accroissement de la dette publique. Elle doit également continuer à réduire les obstacles à l'investissement, en particulier dans le domaine de l'administration publique. Elle doit enfin renforcer la participation des partenaires sociaux à la conception des politiques et à la mise en œuvre des réformes structurelles, en particulier dans le domaine des pensions, des soins de santé, des soins de longue durée et des politiques du marché du travail.

- (3) Le 15 avril 2016, la Slovénie a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) 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 Conseil (¹), 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) Le programme de stabilité de la Slovénie pour 2016 montre que l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés est significatif et fournit des données adéquates prouvant l'ampleur et la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Selon la Commission, les dépenses admissibles supplémentaires se sont chiffrées à 0,06 % du PIB en 2015 et sont actuellement estimées à 0,07 % du PIB pour 2016. 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'afflux de réfugiés est un événement exceptionnel, que son impact sur les finances publiques slovènes est important et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart provisoire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. Cette disposition ne s'appliquant pas à 2015 puisque la Slovénie était alors soumise à une procédure concernant les déficits excessifs, une évaluation définitive pour 2016, y compris en ce qui concerne les montants admissibles, sera réalisée au printemps 2017 sur la base des données communiquées par les autorités slovènes
- À la suite de l'abrogation de la procédure concernant les déficits excessifs, la Slovénie est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et aux dispositions transitoires de la règle relative à la dette. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement prévoit une amélioration progressive du solde nominal, de 2,2 % du PIB en 2016 à 0,4 % en 2019. L'objectif budgétaire à moyen terme — un budget équilibré en termes structurels, qui ne respecte pas les exigences du pacte de stabilité et de croissance — devrait être atteint en 2020, au-delà de l'horizon du programme. Cependant, le solde nominal recalculé (2) laisse entrevoir un déficit structurel de 1,2 % du PIB en 2019. Selon le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait diminuer pour atteindre 80,2 % en 2016, puis 73,8 % en 2019. Le scénario macroéconomique sur lequel reposent ces projections budgétaires est plausible. Toutefois, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2017 n'ont pas été suffisamment précisées. Selon les prévisions du printemps 2016 de la Commission, la Slovénie devrait enregistrer en 2017 un écart de production de 1,8 % du PIB, une croissance potentielle de 1,1 % et une croissance du PIB réel de 2,3 % du PIB. Le pays est donc considéré comme étant en situation favorable en 2017, nécessitant un ajustement structurel de 1 % du PIB. Il existe toutefois une grande incertitude concernant le calcul de la croissance potentielle et de l'écart de production dans le cas spécifique de la Slovénie, en raison de la situation particulière du marché de l'emploi, de la forte contraction économique en 2008-2013 et des réformes structurelles actuellement mises en œuvre. Les autres estimations de l'écart de production sur une période plus longue, reflétant l'examen en cours de la méthode d'estimation, tendent à montrer une évolution plus progressive de l'écart de production; il serait donc prématuré de conclure

⁽¹) 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).

⁽²⁾ Le solde structurel tel qu'il a été recalculé par la Commission sur la base des informations figurant dans le programme de stabilité, suivant la méthode commune.

que le pays connaîtra des conditions économiques favorables en 2017. Dans la situation actuelle, il semble donc plus approprié d'exiger en 2017 un effort structurel, adapté à une conjoncture normale. Il semble qu'il existe un certain risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme en 2016 et, à politiques inchangées, un risque d'écart important en 2017. La conclusion pour 2016 resterait inchangée si l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés était exclu de l'évaluation. La Slovénie devrait respecter les dispositions transitoires de la règle relative à la dette en 2016 et se conformer globalement à celles-ci en 2017. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil est d'avis que la Slovénie risque de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Le pays devra donc adopter de nouvelles mesures pour se conformer au pacte en 2016 et 2017.

- (7) Le Parlement a adopté la loi sur la règle budgétaire en juillet 2015. Cependant, un conseil budgétaire indépendant, chargé de superviser sa mise en œuvre, doit encore être désigné. En outre, la révision de la loi sur les finances publiques requise pour rendre la loi sur la règle budgétaire pleinement opérationnelle et destinée à ériger une approche budgétaire pluriannuelle au rang de loi reste en suspens.
- Le niveau élevé de la dette publique, qui dépasse largement les 60 % du PIB, rend la Slovénie vulnérable aux chocs en matière de croissance nominale et de taux d'intérêt. Dans le même temps, la population slovène vieillit plus vite que celle de la plupart des États membres. Des risques élevés pèsent sur la viabilité à long terme des finances publiques: le pays enregistre l'écart de viabilité à long terme le plus élevé de tous les États membres, ce qui s'explique par la hausse attendue des dépenses publiques liées aux retraites, ainsi que des dépenses en matière de soins de santé et de soins de longue durée. Les dépenses publiques projetées en matière de retraite sont les plus importantes de tous les pays membres et elles devraient passer de 11,8 % du PIB en 2013 à 15,3 % en 2060. Le taux de dépendance des personnes âgées devrait plus que doubler entre 2013 et 2060, exerçant une forte pression sur les systèmes de retraite. Les passifs implicites liés au coût du vieillissement reflètent les défis à long terme en matière de vieillissement de la population. En outre, on peut s'attendre à l'avenir à des problèmes d'adéquation pour les travailleurs qui n'auront pas de carrière professionnelle complète; le nombre de personnes ayant des carrières professionnelles courtes ou incomplètes, en raison notamment de leur entrée tardive sur le marché du travail et d'emplois intermittents et à faible densité de cotisations, va augmenter. Un livre blanc sur les retraites a été publié en avril 2016 et servira de base à une vaste consultation publique. Les résultats de la consultation seront pris en compte pour élaborer une nouvelle réforme des retraites, qui devrait être adoptée pendant la législature actuelle. Un premier accord devrait être rapidement conclu avec les partenaires sociaux sur les principaux éléments de la réforme, à savoir l'âge de la retraite, le niveau des retraites, l'indexation et l'optimisation du deuxième pilier.
- (9) Les dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée devraient plus que doubler d'ici à 2060 en raison du vieillissement de la population, ce qui fait peser un risque important sur la viabilité des finances publiques. La proportion de la population âgée de 80 ans et plus devrait être multipliée par trois, passant de 4,6 % en 2013 à 12,4 % en 2060. Entre 2003 et 2013, les dépenses totales consacrées aux soins de longue durée ont augmenté de 85 %, les dépenses privées ayant augmenté à un rythme supérieur à celui des dépenses publiques. Il n'existe pas de système intégré de soins de longue durée en Slovénie. La Slovénie concentre ses dépenses sur les prestations en nature formelles, dont la plupart sont consacrées aux soins en établissement et non aux soins à domicile, même si dans les deux cas, les chiffres sont inférieurs à la moyenne de l'Union européenne. Il existe de nombreuses possibilités d'accroître l'efficacité du système de santé: renforcer les mesures destinées à améliorer les soins primaires en tant que point d'entrée, privilégier les soins ambulatoires par rapport aux soins hospitaliers, améliorer la gouvernance et l'efficacité des hôpitaux, ainsi que les procédures de passation de marchés et de paiement des services de santé, produire de meilleures informations sur les coûts pour l'adaptation des groupes homogènes de malades importés et développer un cadre de suivi de la qualité. La proportion de passation conjointe de marchés est faible et un poids important est accordé au critère du «prix le plus bas». Un réexamen complet du système de soins de santé a été mené à bien et la résolution sur le plan national en matière de soins de santé pour 2016-2025 a été adoptée par le gouvernement à la fin de 2015 et par le Parlement en mars 2016. Cette résolution représente un plan stratégique en vue du développement du système de soins de santé. Certaines de ses mesures sont actuellement mises en œuvre, tandis que des propositions concernant d'autres mesures d'exécution contraignantes d'importance majeure sont en préparation et doivent encore être présentées. Rien non plus ne permet d'affirmer que la réforme permettra de résoudre des problèmes clés tels que les stabilisateurs automatiques intégrés, qui atténueraient les fluctuations des recettes tout au long du cycle économique, ou l'accès et la qualité de la prestation de services. L'adoption de la loi sur les soins de longue durée et de la loi sur l'assurance maladie et les soins de santé a été reportée à plusieurs reprises et l'actuelle feuille de route pour leur adoption, prévue pour le second semestre de 2016, semble optimiste.
- (10) Les performances du marché du travail s'améliorent progressivement et la situation sociale s'est stabilisée. La création d'emplois a considérablement augmenté et le chômage est en baisse. Toutefois, le taux de participation des travailleurs âgés et peu qualifiés reste problématique. Les chômeurs de longue durée représentent encore plus de la moitié du total des chômeurs, une part significative étant peu qualifiés ou âgés de plus de 50 ans. Les lignes directrices pour des mesures actives du marché du travail pour 2016-2020 s'inscrivent dans le prolongement de

l'approche mise en œuvre à ce jour, alors que les dépenses dans ce domaine restent faibles. Une exonération temporaire des cotisations patronales pour l'embauche de travailleurs de plus de 55 ans a été adoptée en novembre 2015. De nouvelles mesures visant à prolonger la vie active, y compris en adaptant l'environnement de travail, devraient être présentées en 2016. Elles revêtent également de l'importance pour la durabilité du système des retraites. La croissance des salaires est restée conforme aux gains de productivité et a continué à soutenir la compétitivité extérieure. En novembre 2015, le Parlement a adopté un projet de loi proposé par les syndicats qui redéfinit le salaire minimum en excluant certaines primes. En conséquence, des organisations patronales se sont retirées de l'accord social, ce qui a considérablement affaibli le dialogue social.

- (11)Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la restructuration des prêts non productifs, qui restent cependant à des niveaux élevés par rapport à la période d'avant la crise. La Slovénie a mis en œuvre plusieurs mesures visant à améliorer la viabilité du secteur bancaire. Il s'agit notamment de renforcer les capacités de liquidation des banques et de fixer des objectifs spécifiques pour la réduction des prêts non productifs. La Slovénie a également introduit plusieurs mesures pour gérer le risque de crédit. Ces mesures devraient porter leurs fruits d'ici la mi-2016. Néanmoins, les priorités politiques à court terme consistent toujours à poursuivre la résolution des prêts improductifs et à gérer le risque de crédit. De grandes entreprises ont fait l'objet de restructurations financières et opérationnelles et les accords-cadres de restructuration sont soumis à un contrôle continu. La société de gestion des actifs bancaires (BAMC) est pleinement opérationnelle et sa stratégie pour 2017-2022 a été définie. Si elle a progressé dans la liquidation de son portefeuille de prêts, elle fait toujours peser un risque important sur la viabilité des finances publiques. En 2015, ses activités ont contribué à hauteur de 1 % du PIB au déficit public de 2,9 %. Les activités de la BAMC ne semblent pas faire l'objet d'une surveillance suffisante: les autorités avaient largement sous-estimé son déficit, de 0,7 % du PIB en 2015, et semblaient ignorer le niveau des mises en nonvaleur qu'elle avait réalisées. De nouveaux outils de restructuration sont en outre disponibles. Grâce aux avancées notables enregistrées dans la restructuration de grandes entreprises, la Slovénie a commencé à restructurer un certain nombre de PME. Des lignes directrices pour la restructuration des PME sont actuellement mises en œuvre par les banques. L'accès des PME et des micro-entreprises au financement s'est amélioré. L'accès à d'autres sources de financement, telles que le capital-risque, est toutefois limité. Les petites entreprises sont encore trop dépendantes des prêts bancaires, malgré la disponibilité croissante sur le marché d'instruments de prêts et de fonds propres. Ce segment est donc très vulnérable à l'évolution du marché du crédit.
- Les investissements n'ont guère augmenté ces dernières années, ce qui a limité les résultats économiques de la (12)Slovénie et ses perspectives de croissance. Les investissements privés ont fortement diminué pendant la crise et leur part dans le PIB est en recul depuis lors. Les investissements publics dépendant fortement de la dynamique des fonds de l'Union européenne, des investissements plus productifs sont nécessaires pour stimuler et soutenir la croissance économique. Les investissements directs étrangers en Slovénie ont sensiblement augmenté ces deux dernières années, principalement en raison des efforts accrus en matière de privatisation. Toutefois, l'environnement des entreprises reste entravé par le désendettement en cours et un niveau élevé de charges administratives, particulièrement dans les domaines de la construction, de l'aménagement du territoire et du respect des obligations fiscales, mais également par la réglementation restrictive concernant l'accès aux professions réglementées et leur exercice, qui freine l'arrivée d'investissements. Pour faciliter les activités commerciales en Slovénie, il convient de renforcer la confiance des entreprises et de continuer à supprimer les dysfonctionnements de l'administration publique et les charges administratives induites par l'abondance de lois et de règlements et par les fréquentes modifications apportées à la législation. La moitié environ des mesures de réduction des charges administratives figurant dans le «document unique» du gouvernement ont été mises en œuvre, mais certaines mesures pertinentes, en particulier en ce qui concerne les permis de construire et l'aménagement du territoire, ont été reportées.
- (13) La stratégie 2015-2020 pour le développement de l'administration publique fait partie des mesures prises par la Slovénie pour se conformer aux conditions préalables à l'accès aux Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020: elle concerne plusieurs portefeuilles, de sorte qu'une coordination interministérielle est indispensable pour garantir sa mise en œuvre en temps utile et de manière adéquate. En février 2016, le gouvernement a adopté le deuxième rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du programme de «tolérance zéro à l'égard de la corruption», qui a progressé. Toutefois, certaines mesures du programme (passation conjointe de marchés publics dans le domaine de la santé, examen des faits criminels dans le secteur bancaire et adoption de la loi pour l'intégrité et la prévention de la corruption) ont été ajournées. La modification envisagée de la loi pour l'intégrité et la prévention de la corruption sera l'occasion d'améliorer le fonctionnement de la commission de prévention de la corruption, en remédiant aux problèmes de crédibilité et d'efficacité de son travail. Dans le domaine de la justice, la durée des procédures a été réduite et le nombre d'affaires en suspens, très élevé, a diminué, en partie grâce au nombre plus réduit d'affaires nouvelles. Cette baisse s'explique aussi en partie par des changements dans le traitement procédural et statistique des affaires relatives à l'exécution des décisions de justice. La Cour suprême continue de mettre à jour les processus opérationnels dans les tribunaux et de

FR

réformer les systèmes de gestion des dossiers. Malgré l'amélioration du cadre d'insolvabilité, qui offre aux entreprises plus de possibilités de réorganisation, les procédures de liquidation restent longues et inefficaces.

- (14) L'intervention de l'État dans l'économie demeure importante. L'État est le principal employeur, gestionnaire d'actifs et détendeur de dettes d'entreprise en Slovénie. En réponse aux recommandations adressées à la Slovénie entre 2012 et 2015 sur cette question, le pays a mis en place un nouveau cadre pour la Slovenian Sovereign Holding. Ce cadre comprend notamment une stratégie relative à la gestion des participations de l'État, un ensemble de critères concernant la performance des actifs et un plan de gestion pour 2016. Ce système complète le nouveau code de gouvernance des entreprises publiques adopté à la fin de 2014. La stratégie confirme l'importance de la participation de l'État dans l'économie et met l'accent sur l'amélioration des performances des entreprises publiques. Il est donc essentiel que la Slovenian Sovereign Holding mette en œuvre le cadre révisé, afin de garantir la séparation entre propriété et fonctions de réglementation du gouvernement et d'assurer la gestion professionnelle des entreprises publiques. Cette évolution, associée à la poursuite de la privatisation de certains actifs, devrait réduire le passif éventuel pour le budget en provenance de ce secteur. La privatisation de la Nova Ljubljanska Banka (NLB) devrait être lancée en 2016, conformément au plan de gestion de la Slovenian Sovereign Holding.
- (15) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Slovénie, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, 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 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. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (16) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis (¹).
- (17) 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 stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1, 3 et 4 ci-dessous.

RECOMMANDE que la Slovénie s'attache, en 2016 et 2017:

- 1. à la suite de la correction du déficit excessif, à assurer un ajustement annuel de 0,6 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et 2017; à fixer un objectif budgétaire à moyen terme conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance; à renforcer le cadre budgétaire en nommant un conseil budgétaire indépendant et en modifiant la loi sur les finances publiques; à achever et à mettre en œuvre la réforme des systèmes de soins de longue durée et de soins de santé en améliorant leur rentabilité afin de garantir la viabilité à long terme de soins accessibles et de qualité; à adopter, d'ici à la fin de 2017, les mesures nécessaires pour garantir la viabilité à long terme et l'adéquation du système des retraites;
- en consultation avec les partenaires sociaux, à accroître la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés, notamment par des mesures ciblées d'activation et d'apprentissage tout au long de la vie;
- 3. à améliorer les conditions de financement des entreprises solvables, y compris en facilitant la résolution durable des prêts non productifs et l'accès à d'autres sources de financement; à veiller à la bonne mise en œuvre de la stratégie de la société de gestion des actifs bancaires;

⁽¹) Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97.

4. à prendre des mesures pour moderniser l'administration publique et réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises; à améliorer la gouvernance et les performances des entreprises publiques.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2016.

Par le Conseil Le président P. KAŽIMÍR