

Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 424 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie 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 la recommandation de la Commission européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

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. Cet examen tenait dûment compte du socle européen des droits sociaux proclamé le 17 novembre 2017 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. 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) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Slovaquie n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a en outre adopté une 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»).

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 424 final.

³ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

- (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 Slovaquie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la politique économique de la zone euro, telle que reflétée dans les recommandations ci-dessous, au point 1 en particulier.
- (3) Le rapport 2018 pour la Slovaquie⁴ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Slovaquie 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.
- (4) Le 25 avril 2018, la Slovaquie 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 Conseil⁵, 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 économique⁶.
- (6) La Slovaquie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2018, le gouvernement prévoit d'améliorer le déficit nominal pour qu'il atteigne 0,8 % du PIB en 2018 et continue de diminuer progressivement jusqu'à 0,0 % du PIB en 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit structurel de 0,5 % du PIB — devrait être atteint en 2020. Selon le programme de stabilité pour 2018, le ratio de la dette publique au PIB devrait reculer progressivement de 49,3 % en 2018 à 43,3 % d'ici 2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Néanmoins, les mesures requises pour atteindre les objectifs prévus en matière de déficit à partir de 2019 n'ont pas été entièrement précisées. Le budget comprend une catégorie de dépenses non spécifiées appelées «réserves budgétaires», d'un volume non négligeable (0,7 % du PIB), qui peut être utilisée pour des opérations ad hoc et rend donc moins prévisible la mise en œuvre du budget.

⁴ SWD(2018) 223 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

- (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 nettes⁷ n'excède pas 2,9 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB. En même temps, il a été indiqué que l'évaluation du projet de plan budgétaire 2018, puis celle des résultats budgétaires de 2018, devraient tenir dûment compte de l'objectif consistant à adopter une orientation 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, qui prend dûment en considération ses problèmes de durabilité, aucun élément supplémentaire n'a besoin d'être pris en compte à cet égard. Selon les prévisions du printemps 2018 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à cette recommandation en 2018.
- (8) En 2019, étant donné l'écart de production de 1,2 % prévu pour la Slovaquie, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 4,1 %, ce qui correspond à l'ajustement structurel de 0,5 % du PIB prescrit par la matrice d'ajustement définie dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, compte tenu de l'écart cumulé en 2018 et 2019, la Slovaquie risquerait de s'écarter sensiblement de l'objectif en 2019. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises en 2018 pour garantir le respect des dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (9) Les finances publiques slovaques encourent toujours des risques à long terme. Les dépenses de santé continuent de présenter un risque pour la viabilité à long terme des finances publiques, l'amélioration du rapport coût-efficacité des soins de santé restant problématique en Slovaquie. À long terme, les dépenses publiques de santé devraient augmenter de 1,2 point de pourcentage du PIB, soit un niveau supérieur à la moyenne de 0,9 point de pourcentage estimée pour l'UE. Le système de retraite a vu sa viabilité à long terme s'améliorer progressivement sous l'effet de l'augmentation automatique de l'âge du départ à la retraite, qui a réduit la hausse attendue à long terme des dépenses liées au vieillissement de la population.
- (10) Bien que certaines mesures aient été prises pour améliorer le rapport coût-efficacité du système de soins de santé, notamment par la réalisation d'un examen des dépenses dans une optique de rentabilité, il reste une marge importante pour rationaliser l'utilisation des ressources. Les projets relatifs à une vaste réforme des soins de santé, qui permettrait de rationaliser les services hospitaliers, d'améliorer la gestion des ressources et d'accroître l'efficacité du système de soins, ne montrent aucun signe de progrès. La consommation de services hospitaliers reste forte, avec des taux élevés d'hospitalisation pour maladies chroniques et des taux de sortie supérieurs à la moyenne de l'UE, combinés à des taux relativement bas d'occupation des lits. Bien que le renforcement du secteur de soins primaires puisse alléger la charge élevée qui pèse sur les hôpitaux, le système souffre d'une pénurie de médecins généralistes, qu'exacerbe leur répartition géographique inégale. La pyramide des âges des médecins généralistes est également source de préoccupation pour l'avenir. Enfin, plusieurs

⁷

Les dépenses publiques 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 des dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de 4 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 du côté des recettes que des dépenses, sont déduites.

dispositions visant à améliorer le rapport coût-efficacité du système de santé, telles que l'introduction complète d'un système de «groupes homogènes de malades» pour la facturation des soins et la mise en place effective du système de santé en ligne sont encore en phase de développement. Elles risquent à l'avenir de connaître de nouveaux retards et des difficultés de mise en œuvre.

- (11) Les recettes fiscales sont en augmentation, sur fond de croissance économique rapide, et des efforts sont en cours pour améliorer le respect des obligations fiscales et supprimer l'écart important de taxe sur la valeur ajoutée qu'affiche la Slovaquie. Les incitations fiscales en faveur de la recherche et développement ont été renforcées, tandis que la fiscalité immobilière reste une source de recettes peu importante. Le programme glissant de réexamen des dépenses concernant la totalité des grands domaines de dépenses publiques se révèle un outil efficace et rigoureux pour améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques.
- (12) L'évolution positive du marché du travail se poursuit, marquée par une hausse de l'emploi et des niveaux de chômage historiquement bas. Néanmoins, le taux de chômage de longue durée est toujours l'un des plus élevés de l'Union européenne, touchant en particulier les groupes défavorisés tels que les travailleurs peu qualifiés, les jeunes et les communautés roms marginalisées. Du fait de cette amélioration de la situation sur le marché du travail, les premières pénuries de main-d'œuvre qualifiée ont été signalées dans certains secteurs de l'économie. Les disparités régionales en matière d'emploi sont très nettes, les taux de chômage les plus élevés se concentrant dans l'est du pays et les pénuries de main-d'œuvre dans sa partie occidentale. La Slovaquie a commencé à mettre en œuvre son plan d'action pour l'intégration des chômeurs de longue durée, avec le soutien du Fonds social européen. Ce plan met en place des services personnalisés, un accompagnement social et un nouveau système de profilage de base. Toutefois, l'application de ce plan n'a pas encore entraîné de changements structurels. Des lacunes subsistent dans la coopération avec les partenaires privés et les organisations non gouvernementales, ce qui ne permet pas d'alléger la charge des services publics de l'emploi, et le suivi personnalisé n'en est qu'à ses débuts. En outre, la catégorisation approximative des chômeurs de longue durée ne peut pas vraiment servir de base pour leur appliquer ultérieurement des mesures d'activation. Bien qu'ils aient été renforcés, les programmes de formation et de reconversion restent insuffisants et ne sont pas assez centrés sur les chômeurs de longue durée et les groupes défavorisés. En outre, la participation des adultes à la formation reste très faible et l'enseignement de la seconde chance pour les groupes défavorisés en est à un stade rudimentaire. Les critères d'accès aux allocations de chômage sont stricts et la durée des prestations est brève. Par conséquent, la proportion de chômeurs de courte durée qui perçoit des allocations de chômage est faible.
- (13) Les écarts d'emploi et de rémunération entre les hommes et les femmes sont largement supérieurs à la moyenne de l'UE. Le faible taux d'emploi des femmes en âge de procréer reflète l'existence d'un long congé parental rarement utilisé par les hommes, qui s'ajoute à un recours peu fréquent à des formules souples de travail et à des structures de garde d'enfants relativement chères et peu nombreuses. Chez les enfants de moins de trois ans en particulier, la fréquentation de crèches ou de garderies est extrêmement faible.
- (14) Le système éducatif ne contribue pas suffisamment au développement socio-économique de la Slovaquie et est sous-financé à tous les niveaux. La qualité des performances scolaires, la participation des Roms à un enseignement général inclusif

et l'intégration effective des étudiants issus de milieux socioéconomiques défavorisés dans l'enseignement et la formation sont autant de défis pressants. Les résultats scolaires et le niveau de compétences de base restent médiocres au regard des normes internationales et sont fortement tributaires de l'origine socioéconomique des étudiants. Le décrochage scolaire est faible mais va croissant et les disparités régionales en la matière sont nettes. En dépit des projets de hausse des salaires des enseignants de 6 % par an jusqu'en 2020, la profession reste peu attractive, du fait en partie de l'insuffisance de la formation initiale et des perspectives limitées de développement professionnel. La mise en œuvre des mesures visant à renforcer la participation des élèves roms à un enseignement général inclusif reste très fragmentaire car souffrant d'un soutien financier et d'un suivi insuffisants ainsi que du manque de formation des enseignants aux problématiques interculturelles.

- (15) Le fonctionnement de l'administration publique reste entravé par un manque d'efficacité et des goulets d'étranglement dus à une mauvaise coopération interministérielle et au manque de neutralité politique de la fonction publique. La mise en œuvre de la loi sur la fonction publique a démarré, quoique lentement, mais son impact sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines reste à voir. Concernant la gestion des fonds de l'UE, les capacités et l'efficacité administratives sont encore limitées et le taux de rotation du personnel reste élevé, car lié en partie au cycle politique. Les autorités se sont toutefois attaquées au problème en renforçant le rôle de coordination joué par le Bureau du vice-premier ministre pour l'investissement et l'informatisation, qui joue un rôle stabilisateur en assurant la continuité et la préservation de l'expertise institutionnelle dans les organisations chargées de la mise en œuvre.
- (16) Les Fonds structurels et d'investissement européens tiennent une place déterminante dans la résolution de problèmes clés en vue d'améliorer la compétitivité, la croissance et l'emploi en Slovaquie. La Slovaquie a perdu en 2017 un montant de 26 millions d'EUR de financements au titre de la recherche et de l'innovation, en raison principalement des problèmes rencontrés dans l'application des critères de sélection et la sélection des évaluateurs, comme il ressort des vérifications effectuées. Si des mesures appropriées ne sont pas prises pour accélérer la mise en œuvre, une autre partie de l'enveloppe risque fort d'être perdue. Alors que le taux de sélection des projets a désormais dépassé la moitié de la dotation totale pour la période de programmation actuelle, la mise en œuvre sur le terrain a donné lieu à des paiements aux bénéficiaires ne représentant que 11 % de cette dotation.
- (17) La faible efficacité de l'administration publique se ressent aussi dans d'autres secteurs, notamment ceux de l'énergie et de l'environnement. Les taux de recyclage sont très bas et la qualité de l'air reste assez médiocre. La gestion durable des forêts pose un problème de plus en plus aigu. Le secteur de l'énergie souffre d'un excès de réglementation et les politiques énergétiques ne sont pas pleinement conformes aux objectifs climatiques et énergétiques de l'UE.
- (18) La Slovaquie a pris des mesures importantes en vue d'assurer le bon fonctionnement du système des marchés publics. Des efforts ont été faits pour introduire des critères d'attribution qualitatifs. Les outils électroniques requis pour effectuer les procédures de passation de marchés publics devraient être en place en octobre 2018. Bien que leur efficacité reste perfectible, des contrôles préalables complets ont été effectués sur tous les projets financés par le Fonds social européen et le Fonds européen d'investissement. Malgré cela, les résultats obtenus en matière de contrôle interne, de transparence, de numérisation, de professionnalisation et de passation des marchés

publics stratégiques ne sont pas encore satisfaisants. Ces contre-performances se reflètent dans le classement de la Slovaquie concernant les pratiques anticoncurrentielles, qui demeure légèrement supérieur à la moyenne de l'UE malgré certaines améliorations. En outre, les signes d'une réelle volonté de lutter contre la corruption restent limités. Plus de la moitié des entreprises jugent que la corruption est répandue dans la gestion des marchés publics par les autorités nationales.

- (19) La corruption, mais aussi la complexité des procédures administratives, une réglementation excessive et changeante et les carences des organes de réglementation affectent gravement la qualité de l'environnement des entreprises. Bien que la Slovaquie ait perdu du terrain sur ce point dans certaines études comparatives internationales, elle a identifié un certain nombre de mesures permettant d'améliorer la qualité de l'environnement des entreprises et de stimuler les investissements. Elle a également renforcé son cadre d'analyse de l'impact de la réglementation et étendu son utilisation ces dernières années. Enfin, une nouvelle stratégie de simplification de la réglementation a été adoptée récemment. Les entraves d'ordre réglementaire restent importantes dans le secteur des services aux entreprises, avec des restrictions d'un niveau supérieur à la moyenne de l'UE pour les architectes, les ingénieurs, les conseillers fiscaux, les avocats, les agents en brevets, les agents immobiliers et les guides touristiques. Des recommandations ont été formulées dans la communication de la Commission de janvier 2017⁸ en vue de remédier à ces obstacles réglementaires. Toutefois, la Slovaquie n'a pas fait état de progrès dans la levée de ces restrictions.
- (20) Dans l'ensemble, le renforcement de la lutte contre la corruption n'a pas avancé. Le sentiment de corruption demeure élevé et les poursuites judiciaires ont encore perdu de leur vigueur. Ce sentiment s'est encore renforcé après l'assassinat d'un journaliste d'investigation et la parution de ses conclusions sur toute une série d'affaires de corruption de haut niveau. La proportion d'affaires de haut niveau qui donnent lieu à des poursuites est extrêmement faible. Les fonctionnaires de police et les procureurs ne sont pas suffisamment tenus de rendre des comptes et ce problème n'a pas été résolu, ce qui entrave la lutte contre la corruption et les enquêtes dans les affaires sensibles.
- (21) L'amélioration de l'efficacité du système judiciaire, y compris son indépendance, représente toujours un défi pour la Slovaquie, en dépit de certains progrès en termes d'efficience. L'indépendance de l'appareil judiciaire reste un sujet de préoccupations, notamment le processus de nomination des juges à tous les niveaux.
- (22) Bien que le fait de stimuler l'innovation puisse favoriser la compétitivité et faciliter le passage à une économie fondée sur la connaissance, la capacité de la Slovaquie à innover reste modique, l'intensité de ses activités de recherche et de développement étant très faible (0,40 % du PIB en 2016). Alors que le pays possède un secteur manufacturier de moyenne et haute technologie bien développé, les grandes entreprises multinationales ont jusqu'ici montré peu d'intérêt pour la réalisation d'activités de recherche et développement et, en 2016, le pourcentage de PME innovant en interne était beaucoup plus faible en Slovaquie (13,9 %) que dans l'ensemble de l'Union (28,8 %).
- (23) Entre 2009 et 2015, les investissements publics dans la recherche et l'innovation ont fortement augmenté grâce au soutien des Fonds structurels et d'investissement européens. Cependant, ces investissements n'ont pas porté tous leurs fruits en raison d'inefficacités affectant l'environnement de la recherche en Slovaquie. Malgré le

⁸

COM(2016) 820 final.

renforcement du rôle de coordination dévolu au Bureau du vice-premier ministre en matière de recherche, de développement et d'innovation, la gouvernance globale laisse à désirer dans ce domaine. La fragmentation du système et les faiblesses de sa gouvernance, avec des responsabilités réparties entre plusieurs ministères et agences d'exécution souvent mal coordonnés, conduisent à un report régulier des réformes. Les mesures visant à promouvoir les transferts de connaissances, à renforcer les capacités de recherche dans l'industrie et à améliorer la coopération entre les entreprises et l'université ne progressent que lentement.

- (24) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Slovaquie, 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 cette même année, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Slovaquie les années précédentes. Ce faisant, elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Slovaquie, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'UE, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (25) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2018, et son avis⁹ est pris en compte en particulier dans la première recommandation ci-dessous,

RECOMMANDE que la Slovaquie s'attache, au cours de la période 2018-2019, à:

1. veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5% du PIB; mettre en œuvre des mesures visant à améliorer le rapport coût-efficacité du système de santé, et mettre en place une stratégie plus efficace de gestion du personnel de santé;
2. renforcer les mesures d'activation et de mise à niveau des compétences, y compris l'offre de formations ciblées et de services personnalisés de qualité aux groupes défavorisés, en remplissant notamment les objectifs du plan d'action pour les chômeurs de longue durée; favoriser l'emploi des femmes, en particulier par l'offre de services de garde d'enfants abordables et de qualité; améliorer la qualité et le caractère inclusif de l'éducation, notamment en augmentant la participation des enfants roms à l'enseignement général dès la petite enfance;

⁹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

3. accroître l'utilisation des critères de qualité et de coût sur le cycle de vie dans les opérations de passation de marchés publics; lutter contre la corruption, notamment en veillant à l'application effective de la législation en vigueur et en renforçant l'obligation de rendre des comptes pour la police et le ministère public; améliorer l'efficacité du système judiciaire, en particulier en préservant l'indépendance des procédures de nomination judiciaires; réduire la fragmentation du système public de recherche et stimuler l'innovation dans les entreprises, y compris dans les PME.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président