

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONSEIL

AVIS DU CONSEIL

du 7 juillet 2009

relatif au programme de stabilité actualisé de la Slovénie pour 2008-2011

(2009/C 195/01)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

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,

après consultation du Comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

- 1) Le 7 juillet 2009, le Conseil a examiné le programme de stabilité actualisé de la Slovénie, qui couvre la période 2008-2011.
- 2) La croissance économique solide de la Slovénie ces dernières années, de 5 % en moyenne pour la période 2004-2008, a été marquée par une très bonne performance des exportations et des investissements. Étant extrêmement ouverte, l'économie a été fortement frappée par la crise mondiale. L'activité a nettement diminué tout au long de 2008, avec une chute importante au cours du dernier trimestre. Dans le même temps, l'économie a connu une augmentation des coûts unitaires de la main d'œuvre. De plus, tout en étant soutenue par une forte hausse de l'emploi et des salaires, la consommation privée a été freinée par le niveau élevé de l'inflation et par le recul de confiance des consommateurs. Utilisant la marge de manœuvre budgétaire offerte par les niveaux modérés de déficit et d'endettement au début de la crise, les autorités ont adopté des mesures de soutien de l'économie visant à stabiliser le système financier, à préserver des emplois et à renforcer le potentiel de croissance, tandis que les entreprises bénéficient également d'allègements fiscaux décidés avant le début de la crise. Parallèlement, vu la nécessité d'améliorer la viabilité à long terme des finances publiques, des mesures d'assainissement ont été prises et d'autres économies ont été adoptées après la présentation du programme (dans le budget supplémentaire adopté le 17 juin par le gouvernement) en vue d'endiguer la hausse rapide du déficit public, qui passe de moins de 1 % du PIB en 2008 à plus de 5 % du PIB en 2009 (la détérioration provient pour moitié environ de l'effet des stabilisateurs automatiques). La suppression des mesures de relance budgétaire et le retour à l'assainissement budgétaire sont un enjeu majeur

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1. Les documents auxquels il est fait référence dans ce texte figurent sur le site: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

pour l'avenir, de même que la nécessité d'améliorer la viabilité à long terme en réformant le régime des retraites. Au vu des récentes évolutions en matière de salaire et de productivité, un autre défi consiste à améliorer la compétitivité au moyen de politiques salariales adéquates et d'efforts appropriés dans le domaine de la recherche et de l'innovation, susceptibles de renforcer l'intensité technologique dans l'industrie manufacturière.

- 3) Selon le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme, le PIB en termes réels, après une augmentation de 3,5 % en 2008, chutera de 4 % en 2009 avant de retrouver une croissance positive de plus en plus rapide pour le reste de la période de programmation. Sur la base des informations actuellement disponibles ⁽¹⁾, notamment les données relatives au PIB en termes réels pour le premier trimestre de 2009 qui ont été communiquées après la présentation du programme, ce scénario semble reposer sur des hypothèses de croissance favorables. La croissance économique en 2009 pourrait être plus faible que prévu, et la reprise plus discrète en 2010. Dans ces conditions, le chômage pourrait augmenter un peu plus rapidement que ne le prévoyait la version actualisée du programme. Il semble que les projections du programme soient réalistes en ce qui concerne l'inflation, qui devrait s'atténuer sensiblement par rapport à son niveau maximum de 2008. La version actualisée prévoit une réduction du déficit extérieur plus prononcée que les prévisions des services de la Commission en 2009 (de 5,6 % du PIB en 2008) dans la perspective d'un important ajustement à la baisse de la croissance des salaires dans le secteur privé.
- 4) D'après la notification budgétaire du printemps 2009, le déficit public de 2008 est estimé à 0,9 % du PIB, ce qui correspond à l'objectif fixé dans la version actualisée précédente du programme de stabilité mais avec une croissance du PIB plus faible que prévu (3,5 % au lieu des 4,6 % escomptés). L'exécution du budget a été marquée par des dépassements de dépenses. Ceux-ci n'ont pas permis de faire mieux que l'objectif fixé pour 2008, qui aurait pu être dépassé étant donné que i) les résultats de 2007 dépassaient les prévisions du programme précédent de plus de 1 point de pourcentage du PIB, et que ii) la croissance des recettes en 2008 était supérieure au montant prévu dans le budget. Les recettes ont augmenté de 7,1 % au lieu des 6,4 % prévus, avec une évolution favorable concernant l'impôt des personnes physiques, les cotisations sociales et les recettes non fiscales. Les dépenses ont augmenté de 10,7 % au lieu de 7,4 %, avec des dépassements dans les investissements publics, les transferts sociaux et les rémunérations des salariés.
- 5) Selon le programme actualisé, le déficit public devrait se creuser sensiblement en 2009 pour atteindre 5,1 % du PIB, reflétant l'effet des stabilisateurs automatiques et des différentes mesures discrétionnaires ainsi que l'importante dynamique des transferts sociaux (en particulier les dispositions en matière d'indexation) et des rémunérations des salariés (en raison de l'accord visant à réduire les écarts de salaires). Selon le programme, les mesures de soutien de l'économie définies dans les trains de mesures de relance du gouvernement ainsi que les mesures expansionnistes adoptées avant le début de la crise (essentiellement des allègements fiscaux pour les sociétés), représenteraient quasiment 2 % du PIB. Parallèlement, des mesures d'assainissement ont été adoptées sous la forme d'une majoration des droits d'accise et d'économies de dépenses concernant la masse salariale du secteur public, la consommation intermédiaire et l'investissement. Celles-ci ont été annoncées dans le programme de stabilité et n'ont été que partiellement confirmées par la suite dans le budget supplémentaire. Le programme prévoit un accroissement du déficit structurel, c'est-à-dire le déficit corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 1¼ point de pourcentage du PIB (calculé au moyen de la méthode commune), ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.
- 6) La stratégie à moyen terme du programme consiste à réduire le déficit public au cours de la période de programmation en concentrant l'ajustement en début de période, pour passer d'un peu plus de 5 % du PIB en 2009 à 3,4 % du PIB en 2011. Le déficit primaire s'améliorerait un peu plus rapidement car la charge d'intérêts devrait augmenter. Le programme confirme l'objectif à moyen terme (OMT) d'un déficit structurel de 1 % du PIB comme position budgétaire de la Slovaquie. Cependant, tout en escomptant des progrès dans cette voie dès 2010, il ne prévoit pas d'atteindre l'OMT au cours de la période de programmation. Reflétant la volonté de lever les mesures de relance budgétaire en fonction de la reprise économique d'ici 2011, l'assainissement envisagé concerne principalement le volet des dépenses, sous l'effet d'une diminution des subventions de 1 point de pourcentage du PIB entre 2009 et 2011. Le système de subventions salariales devrait être progressivement éliminé en 2010, et les dernières mesures de relance restantes disparaître de la partie dépenses pour 2011. La hausse prévue de la charge d'intérêts de ¼ de point de pourcentage du PIB au cours de la période de programmation est globalement compensée par une diminution de la part que représente la rémunération des salariés dans le PIB. L'enveloppe destinée aux transferts sociaux devrait être gelée jusqu'à la fin 2010 (au niveau atteint au cours du premier semestre de 2009).

⁽¹⁾ L'évaluation tient notamment compte des prévisions du printemps 2009 des services de la Commission, mais aussi d'autres informations qui sont devenues disponibles depuis.

Les recettes devraient augmenter de ½ point de pourcentage du PIB en 2010. Selon les projections, le ratio d'endettement brut, estimé à 22,8 % du PIB en 2008, devrait augmenter de 13,5 points de pourcentage au cours de la période de programmation. L'augmentation notable du déficit primaire est à l'origine de plus de la moitié de la hausse du ratio d'endettement, mais celle-ci s'explique également par l'effet boule de neige et par un important ajustement stock-flux en 2009 reflétant des recapitalisations et des injections de liquidités pour soutenir le secteur financier.

- 7) Des risques pèsent sur les résultats budgétaires pour l'ensemble de la période de programmation. Premièrement, la croissance économique pourrait être plus faible que ne le prévoit le programme. Deuxièmement, comme le suggère le budget supplémentaire adopté après la présentation du programme, il se pourrait que les économies de dépenses annoncées dans le programme de stabilité pour 2009 en ce qui concerne la consommation intermédiaire et l'investissement ne soient pas totalement réalisées. Des dépassements de dépenses pourraient également se produire: par exemple, les restrictions supplémentaires prévues dans le domaine de la masse salariale doivent encore être négociées avec les partenaires sociaux. Il pourrait également être difficile de mettre fin comme prévu aux mesures de relance budgétaire dans le volet des dépenses, qui consistent essentiellement en subventions. Troisièmement, les répercussions d'une éventuelle baisse de la croissance économique pourraient se doubler d'une réelle diminution des recettes à partir de 2010, en particulier des impôts indirects. Enfin, les importantes garanties d'État fournies dans le cadre des mesures de soutien du secteur financier font peser un autre risque sur les objectifs budgétaires (les dépenses augmenteraient au moment de l'appel éventuel des garanties). Les risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires sont accentués par l'incertitude relative à l'ajustement stock-flux, de sorte que le taux d'endettement pourrait augmenter plus vite que ne le prévoit le programme.
- 8) À long terme, les effets du vieillissement de la population sur le budget sont nettement supérieurs à la moyenne de l'UE, principalement en raison de l'augmentation relativement importante que devraient connaître les dépenses consacrées aux retraites en pourcentage du PIB durant les prochaines décennies. Dans la position budgétaire de 2008 telle qu'elle est estimée par le programme, qui est moins bonne que la position de départ du programme précédent, l'écart de viabilité prend en compte l'incidence budgétaire du vieillissement de la population. La réduction du déficit primaire à moyen terme, comme le prévoit le programme, conjuguée à une nouvelle réforme des retraites visant à limiter la hausse substantielle des dépenses liées au vieillissement, notamment en encourageant la prolongation de la vie active, contribuerait à réduire les risques importants qui menacent la viabilité à long terme des finances publiques.
- 9) Le cadre budgétaire slovène peut être amélioré, notamment dans le domaine de la maîtrise des dépenses puisque la stratégie d'assainissement s'appuie sur la modération des dépenses. Dans le même temps, on pourrait améliorer l'efficacité et l'effectivité des dépenses publiques, notamment dans le domaine des soins de santé, afin d'éviter que la limitation des dépenses ne compromette le niveau des services fournis. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement compte établir le budget sur la base des performances dès le prochain cycle budgétaire (2010-2011) mais le programme ne précise pas les modalités pratiques.
- 10) La Slovénie a adopté plusieurs mesures pour garantir la stabilité du secteur financier. En automne 2008, elle a introduit une garantie d'État illimitée pour les dépôts bancaires des particuliers. Par ailleurs, le gouvernement est autorisé à utiliser les types de mesures suivants: i) prêts et prises de participation dans des établissements de crédit, des compagnies d'assurance et de réassurance et des caisses de retraite; ii) garanties d'État proposées aux établissements de crédit pour refinancer des opérations; et iii) achats de créances sur des établissements de crédit. Ces mesures devraient progressivement disparaître pour la fin 2010. Le volume global de garanties d'État a été plafonné à 12 milliards EUR (33 % du PIB). Une deuxième série de mesures, adoptée au début de l'année 2009, comprend un système de garantie d'État pour les crédits bancaires accordés à des entreprises et pour la recapitalisation de la banque slovène d'exportation de développement et du fonds pour l'entrepreneuriat (représentant ensemble 0,6 % du PIB). Enfin, le gouvernement a temporairement mis en dépôt auprès des banques le produit de certaines émissions d'obligations récentes.
- 11) Conformément au plan européen de relance économique approuvé en décembre 2008 par le Conseil européen, la Slovénie a adopté deux trains de mesures budgétaires. Avec l'allègement fiscal en faveur des sociétés décidé avant le début de la crise, les mesures de relance représenteraient quasiment 2 % du PIB et seraient partiellement financées par les mesures d'assainissement qui ont déjà été adoptées et annoncées. Sur la base du budget supplémentaire, l'impact net s'élève à environ — ¾ % du PIB. Les mesures semblent constituer une réponse adéquate au ralentissement de l'activité économique étant donné que la marge de manœuvre budgétaire offerte par les niveaux modérés de déficit et d'endettement au début de la crise est limitée par les problèmes de viabilité à long terme.

On peut considérer que les mesures de relance sont ciblées et prises en temps utile, puisqu'elles sont conçues pour endiguer la détérioration du marché du travail et renforcer le potentiel de croissance et la compétitivité en encourageant les investissements dans les nouvelles technologies et la R&D. Le gouvernement a adopté, postérieurement à la présentation du programme, une troisième série de mesures qui redistribue une partie des fonds provenant des deux séries de mesures précédentes étant donné le faible taux d'utilisation du système de salaires subventionnés. Elle prévoit un soutien supplémentaire au marché du travail et un transfert forfaitaire en faveur des personnes défavorisées. Les mesures de relance fondées sur les dépenses (principalement des subventions) sont adoptées à titre temporaire — avec une validité d'une ou deux années — tandis que les autres mesures, notamment les allègements fiscaux adoptés antérieurement, ont un caractère permanent. Les investissements en cours dans des infrastructures devraient également contribuer au redressement. Les mesures adoptées par les autorités sont liées au programme de réformes à moyen terme et aux recommandations spécifiques au pays proposées par la Commission le 28 janvier 2009 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi et approuvées par le Conseil européen de printemps le 19 mars.

- 12) Après la forte aggravation de 2009, le déficit devrait se réduire progressivement, en particulier dans le courant de 2010. Compte tenu des risques qui entourent les objectifs budgétaires, le déficit ne sera pas ramené sous la valeur de référence de 3 % du PIB pour la fin de la période de programmation (2011). Le déficit de 2009 pourrait se creuser de manière considérable, voire au-delà de l'objectif fixé dans le programme. La position budgétaire exposée dans le programme en 2010 et 2011 ne peut garantir une amélioration structurelle adéquate, compte tenu des contraintes de viabilité à long terme, que si l'on poursuit la réforme des retraites et l'on aborde les risques évoqués plus haut qui pèsent sur les objectifs budgétaires, notamment en mettant fin aux mesures de relance budgétaire une fois que l'économie reprend, en appliquant d'autres mesures d'assainissement et en contrôlant étroitement les dépenses. Il faudrait en outre accélérer l'ajustement envisagé en 2011, dans la perspective de l'accélération attendue de la croissance économique.
- 13) En ce qui concerne les prescriptions du code de conduite concernant la présentation des données dans les programmes de stabilité et de convergence, le programme présente quelques lacunes tant pour les données obligatoires que pour les données facultatives ⁽¹⁾.

En conclusion générale, la politique budgétaire en Slovaquie sera expansionniste en 2009, ce qui est conforme au plan européen de relance économique. La Slovaquie a adopté des mesures de soutien de l'économie conformes à la marge de manœuvre offerte par les niveaux modérés de déficit et d'endettement au début de la crise. Conjuguées aux allègements fiscaux en faveur des sociétés décidés avant le début de la crise, elles semblent répondre de manière adéquate au plan européen de relance économique. Elles sont prises en temps utile, ciblées et en partie temporaires. En plus de soutenir l'économie et l'emploi, elles sont destinées à renforcer le potentiel de croissance et la compétitivité en stimulant les investissements dans les nouvelles technologies et la R&D. Parallèlement, comme la marge de manœuvre budgétaire est limitée par la contrainte de la viabilité à long terme, les mesures d'assainissement visant à soutenir le financement des mesures de relance ont été adoptées. Le programme annonce des économies supplémentaires pour 2009, qui semblent n'avoir été que partiellement confirmées dans le budget supplémentaire adopté le 17 juin. Par la suite, le programme table sur un retour à l'assainissement budgétaire, avec des améliorations du solde structurel primaire en 2010 et, dans une moindre mesure, en 2011, mais le déficit ne devrait pas être ramené sous la valeur de référence de 3 % du PIB d'ici à la fin de la période de programmation. La stratégie budgétaire comporte des risques, car la croissance économique pourrait être plus faible que prévu. De plus, le retrait des mesures de relance pourrait s'avérer difficile et des dépassements de dépenses ne peuvent pas être exclus. Alors que le taux d'endettement est faible (mais en augmentation rapide), un risque élevé pèse pourtant sur la viabilité à long terme des finances publiques de la Slovaquie compte tenu de l'effet significatif que le vieillissement devrait avoir sur le budget.

Compte tenu de l'évaluation qui précède, la Slovaquie est invitée:

- i) à mettre en œuvre les mesures de relance en 2009 conformément au plan européen de relance économique et dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance;
- ii) à entamer le retrait des mesures de relance budgétaire comme le prévoit le programme en 2010 et à mettre en œuvre ensuite un assainissement important par le biais de mesures concrètes; à garder ce faisant une maîtrise étroite des dépenses publiques, y compris en mettant en œuvre les améliorations prévues dans le cadre budgétaire;
- iii) compte tenu de l'augmentation prévue des dépenses liées au vieillissement, à améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en poursuivant la réforme du système des retraites, en vue notamment d'encourager la prolongation de la vie active.

⁽¹⁾ Il manque notamment les données relatives aux emprunts nets/prêts nets vis-à-vis du reste du monde pour les années 2009 à 2011.

Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB réel (variation en %)	PS avr. 2009	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	COM printemps 09	6,8	3,5	- 3,4	0,7	n.d.
	PS nov. 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	n.d.
Inflation IPCH ⁽⁴⁾ (%)	PS avr. 2009	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	COM printemps 09	3,8	5,5	0,7	2,0	n.d.
	PS nov. 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	n.d.
Écart de production ⁽¹⁾ (% du PIB potentiel)	PS avr. 2009	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	COM printemps 09	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	n.d.
	PS nov. 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	n.d.
Emprunts/prêts nets vis-à-vis du reste du monde (% du PIB)	PS avr. 2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	COM printemps 09	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	n.d.
	PS nov. 2007	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Solde des administrations publiques (% du PIB)	PS avr. 2009	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	COM printemps 09	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	n.d.
	PS nov. 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	n.d.
Solde primaire (% du PIB)	PS avr. 2009	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	COM printemps 09	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	n.d.
	PS nov. 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	n.d.
Solde corrigé des variations conjoncturelles ⁽²⁾ (% du PIB)	PS avr. 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM printemps 09	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.d.
	PS nov. 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	n.d.
Solde structurel ⁽³⁾ (% du PIB)	PS avr. 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM printemps 09	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.d.
	PS nov. 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	n.d.
Dettes publique brute (% du PIB)	PS avr. 2009	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	COM printemps 09	23,4	22,8	29,3	34,9	n.d.
	PS nov. 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	n.d.

Remarques:

⁽¹⁾ Soldes corrigés des variations conjoncturelles et écarts de production selon le programme, tels que calculés par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme.

⁽²⁾ Sur la base d'une croissance potentielle estimée à 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % et 2,2 %, respectivement, sur la période 2007-2010.

⁽³⁾ Les éléments exceptionnels et autres mesures temporaires sont nuls, d'après la dernière version du programme et les prévisions du printemps 2009 des services de la Commission.

⁽⁴⁾ Pour les programmes, la définition de l'IPC est indiquée.

Sources:

Programmes de stabilité (PS); prévisions du printemps 2009 des services de la Commission (COM) calculs des services de la Commission.