

COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour la période 2012-2015

{SWD(2012) 327 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour la période 2012-2015

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 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[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

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 européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte 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.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.

(2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres[5], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Slovénie pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Slovénie pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6], dans lequel la Slovénie est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'une analyse approfondie.

(5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(6) Le 2 mars 2012, 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.

(7) La Slovénie a présenté, le 26 avril 2012, son programme de stabilité pour la période 2012-2015 et, le 13 avril 2012, son programme national de réforme pour 2012. Afin de tenir compte de leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément. La Commission a également cherché à déterminer, dans le cadre d'une analyse approfondie effectuée conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, si la Slovénie était touchée par des déséquilibres macroéconomiques. Elle a conclu, dans le cadre de son analyse approfondie[7], que la Slovénie connaissait des déséquilibres internes ayant des répercussions notamment sur le désendettement du secteur des entreprises et sur la stabilité bancaire. Ces déséquilibres internes et tous les déséquilibres externes potentiels devraient être suivis de près et pris en compte dans les considérations de politique économique, de façon à réduire le risque d'effets néfastes sur le fonctionnement de l'économie. La recapitalisation et la cession de la plus grande banque, ainsi que le ferme engagement de corriger le déficit excessif d'ici l'expiration du délai de 2013, sont deux éléments importants et pertinents de la riposte actuellement envisagée. Le risque de déséquilibres excessifs peut être minimisé par une mise en œuvre rapide et complète dans ces domaines.

---

5 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 158 final.

(8) Sur la base de l'évaluation de la version 2012 du programme de stabilité, effectuée conformément au règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel sont fondées les projections budgétaires du programme est optimiste par rapport aux prévisions du printemps 2012 de la Commission. L'objectif de la stratégie budgétaire esquissée dans le programme est de ramener le déficit des administrations publiques à moins de 3 % du PIB en 2013, délai fixé par le Conseil, et de continuer ensuite à réduire le déficit de telle manière à atteindre globalement, d'ici 2015, l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de la Slovénie. L'OMT est défini comme une situation budgétaire équilibrée en termes structurels, ce qui reste inchangé par rapport au programme précédent, mais il ne peut pas être considéré comme approprié au regard des dispositions du pacte de stabilité et de croissance, car, étant établi sur la base des politiques et projections actuelles, il ne garantit pas une progression suffisamment rapide vers la viabilité à long terme. Les chiffres du déficit pourraient s'avérer moins bons que prévu, en raison i) de l'absence de spécification des mesures prévues pour la période 2013-15, ii) de l'existence d'antécédents de dépassement des dépenses courantes primaires, iii) de risques de recettes moindres, compte tenu du scénario macroéconomique relativement optimiste et de l'incertitude quant à l'incidence des mesures fiscales récemment décidées, et (iv) de la possibilité d'opérations de soutien en capital et d'appels de garanties supplémentaires. En tenant compte du solde structurel (recalculé)[8], l'effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2013 devrait s'élever à près de 1 % du PIB, soit un niveau légèrement supérieur à celui recommandé par le Conseil. Les prévisions du printemps 2012 de la Commission impliquent toutefois qu'un effort supplémentaire devra être accompli en 2013 pour respecter la recommandation sur l'ensemble de la période de correction. Après la correction prévue du déficit excessif, le rythme annuel de progression vers l'OMT selon le programme est conforme à la valeur de référence de 0,5 % fixée par le pacte de stabilité et de croissance en 2015, mais se situe en dessous de ce seuil en 2014, tandis que le taux de croissance des dépenses publiques, compte tenu des mesures discrétionnaires en matière de recettes, est conforme à la valeur de référence des dépenses du pacte de stabilité et de croissance pour chacune des deux années précitées, si bien que, dans l'ensemble, le programme prévoit une trajectoire d'ajustement globalement appropriée en vue de la réalisation de l'OMT. Du fait des risques susmentionnés, la progression vers l'OMT pourrait être plus lente que nécessaire au cours des deux années en question. D'après les projections du programme, la dette brute des administrations publiques devrait passer d'environ 48 % du PIB en 2011 à un niveau maximum de 53 % en 2013 (et rester ainsi au-dessous de la valeur de référence de 60 % du PIB), avant de diminuer légèrement à la fin de la période couverte par le programme. Les projections de dette risquent de devoir être révisées à la hausse, en raison de la possibilité de déficits plus élevés, évoqués plus haut, et d'ajustements stocks-flux plus importants. Le cadre budgétaire à moyen terme de la Slovénie et sa règle en matière de dépenses demeurent trop peu contraignants et s'attachent insuffisamment à la réalisation de l'OMT ainsi qu'à la garantie de la viabilité à long terme des finances publiques.

(9) Le gouvernement slovène n'a, jusqu'à présent, pas été en mesure d'apporter des changements profonds au système de retraite, compte tenu du moratoire de 12 mois

[8] Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations figurant dans le programme, en utilisant la méthodologie commune convenue.

sur la législation instauré après le référendum négatif de juin 2011 sur une précédente réforme des retraites. Les mesures de maîtrise des coûts à court terme ont néanmoins été prorogées et renforcés en décembre 2011 et en mai 2012. Bien que pertinentes et bénéfiques à court terme, ces mesures de colmatage sont clairement insuffisantes pour relever le défi à long terme. Le gouvernement envisage une nouvelle réforme des retraites à mettre en œuvre d'ici fin 2013, qui serait basée sur un système à plusieurs piliers et sur un recul de l'âge effectif de départ en retraite. Il n'a pas été fourni d'autres détails, mais l'ambition de ces plans semble modeste. Compte tenu de l'importance du défi, une vaste réforme est nécessaire pour s'attaquer aux problèmes suivants: le faible âge légal de départ à la retraite, les différences d'âge légal de départ à la retraite entre hommes et femmes, les larges possibilités de retraite anticipée et les généreuses modalités d'indexation des retraites. À ce jour, aucune mesure particulière n'a été mise en place pour améliorer le taux d'emploi des travailleurs âgés, bien que les lignes directrices pour la mise en œuvre des mesures 2012-2015 de politique active du marché du travail et le plan 2012 pour la mise en œuvre de mesures de politique active de l'emploi considèrent les chômeurs âgés comme un groupe cible spécifique.

(10) Le secteur bancaire slovène semble être aujourd'hui dans une situation encore plus difficile que lors de l'évaluation de 2011. Les pertes du secteur sur l'ensemble de l'exercice 2011 ont été lourdes, et pour ce qui est des perspectives, le ralentissement de l'économie va entraîner de nouvelles pertes sur prêts à mesure qu'augmente le nombre d'entreprises éprouvant des difficultés à assurer le service de leurs dettes. Les mesures introduites ou annoncées jusqu'à présent manquent d'ambition au vu de l'importance du défi à relever. La deuxième recapitalisation d'urgence de la plus grande banque du pays (NLB) est au point mort. Le nouveau gouvernement a fait part de son intention de réduire à une minorité de blocage le niveau de participation de l'État slovène dans le capital des grandes banques. Il convient de clarifier comment s'articulent cet objectif à plus long terme et le besoin pressant et immédiat de capitaux frais, pour lequel en définitive, l'État, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, porte de manière univoque le poids de la responsabilité. Une stratégie de privatisation claire étayée par des injections, en temps opportun, de capitaux afin de couvrir les pertes, une garantie de bonne gouvernance et une gestion professionnelle et dépolitisée augmenteraient la crédibilité de cette politique et d'une cession ultérieure de ces banques.

(11) Au cours de l'année écoulée, aucune proposition concrète n'a été présentée en vue de réduire les disparités entre contrat à durée indéterminée et contrat temporaire en matière de protection accordée aux travailleurs. Les négociations avec les partenaires sociaux autour de la loi sur les relations de travail ont débuté en 2011, mais sans aboutir à un accord ou à l'adoption de modifications. Le PNR signale quelques mesures pour accroître la flexisécurité et s'attaquer au problème de la segmentation, mais ne prévoit pas de calendrier pour leur adoption. La loi récemment adoptée sur l'équilibre des finances publiques introduit des charges nettement plus élevées (redevances de concession) pour le travail des étudiants, afin de réduire l'attractivité de ce statut sur le marché du travail, mais aucune mesure supplémentaire n'est actuellement envisagée.

(12) La capacité d'adaptation du système d'éducation et de formation aux besoins du marché du travail reste insuffisante, même si des services d'orientation professionnelle sont en train d'être mis en place dans l'ensemble du cycle éducatif et si des efforts sont déployés afin d'informer sur les carrières futures. Rien de concret n'a été entrepris pour mettre en place un système de prévision de la demande sur le marché du travail.

Quelques projets cofinancés par le Fonds social européen ont été lancés pour promouvoir les professions très recherchées sur le marché du travail. Ces mesures sont pertinentes, mais constituent, dans l'ensemble, une réponse insuffisante face à l'ampleur du défi. L'expertise externe sur l'efficacité générale du service public de l'emploi de la Slovénie n'est pas encore disponible pour évaluation.

(13) L'office de la protection de la concurrence (OPC) n'est toujours pas indépendant, en dépit du changement de cadre législatif intervenu en avril 2011, qui prévoyait de le transformer en une agence indépendante à partir du 1er janvier 2012; en effet, plusieurs conditions procédurales doivent d'abord être remplies. En outre, les ressources de l'OPC ont été réduites en 2011. Cette situation affecte sa capacité à étendre ses actions coercitives et à conférer un poids institutionnel aux efforts de réforme visant à stimuler la concurrence. Une étude sur la déréglementation des professions vient d'être achevée, mais les actions concrètes dans ce domaine restent vagues. Plus généralement, certains aspects du cadre juridique régissant l'établissement des prestataires de services pourraient soulever des problèmes de compatibilité avec la directive «services». L'environnement des affaires se caractérise, dans son ensemble, par des faiblesses qui rebutent les investisseurs nationaux et étrangers et empêchent l'assainissement rapide des bilans des banques, telles que l'intervention directe et indirecte de l'État dans l'économie et des procédures d'insolvabilité favorables aux débiteurs et parfois problématiques. Enfin, le réseau national de transport d'électricité, du fait de l'importance croissante de la Slovénie en tant que pays de transit, commence à s'engorger.

(14) À la suite d'un fort relèvement discrétionnaire en mars 2010, le salaire minimum, exprimé en pourcentage du salaire moyen, était le plus élevé de l'UE en 2011, même s'il se situait toujours sous le seuil de pauvreté. Au cours des deux années suivantes, l'indexation s'est traduite par une nouvelle augmentation nominale de 4 %. Ces évolutions réduisent la compétitivité des secteurs d'activité à forte intensité de main-d'œuvre et aggravent encore davantage le chômage structurel.

(15) La Slovénie a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, et la mise en œuvre des engagements présentés en 2011, portent sur la promotion de l'emploi, le renforcement de la compétitivité, l'amélioration de la viabilité des finances publiques et le renforcement de la stabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus et a tenu compte des résultats de cette évaluation dans les recommandations.

(16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse globale de la politique économique de la Slovénie. Elle a évalué le programme de stabilité, ainsi que le programme national de réforme, et a présenté une analyse approfondie. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Slovénie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'UE, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique européenne par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(17) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de la Slovénie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[9].

(18) Eu égard aux résultats de l'analyse approfondie de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Slovénie pour 2012 et le programme de stabilité de la Slovénie. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent, en particulier, dans les recommandations 3, 6 et 7 ci-après,

RECOMMANDE que la Slovénie s'attache, au cours de la période 2012-2013, à:

1. exécuter le budget 2012 et renforcer la stratégie budgétaire pour 2013 par des mesures structurelles suffisamment spécifiques, en se tenant prête à prendre des mesures supplémentaires pour garantir une correction durable, et dans le délai prévu, de son déficit excessif, ainsi que la réalisation de l'effort d'ajustement structurel spécifié dans les recommandations émises par le Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs; assurer ensuite un effort d'ajustement structurel adéquat, afin de progresser suffisamment vers un objectif à moyen terme approprié en ce qui concerne la position budgétaire, y compris en respectant la valeur de référence fixée pour les dépenses; renforcer le cadre budgétaire à moyen terme, y compris la règle en matière de dépenses, en le rendant plus contraignant et transparent;

2. prendre d'urgence des mesures pour garantir la viabilité à long terme du système de retraite, tout en préservant l'adéquation des pensions, i) en égalisant l'âge légal de départ à la retraite pour les hommes et les femmes, ii) en relevant l'âge légal de départ à la retraite conformément à l'augmentation de l'espérance de vie, iii) en réduisant les possibilités de retraite anticipée et iv) en révisant le système d'indexation des pensions; augmenter également le taux d'emploi des travailleurs âgés en poursuivant le développement de politiques actives du marché du travail et de mesures d'apprentissage tout au long de la vie;

3. prendre les mesures requises pour constituer des matelas de fonds propres suffisants dans le secteur bancaire et favoriser fortement l'assainissement des bilans, afin que l'octroi de crédit aux activités productives puisse reprendre de façon appropriée; obtenir, pour les banques d'importance systémique, une véritable vérification par des tiers des estimations de pertes sur prêts établies dans le cadre des tests de résistance;

4. adapter la législation relative à la protection de l'emploi en ce qui concerne les contrats à durée indéterminée, afin de réduire la segmentation du marché de l'emploi, en consultation avec les partenaires sociaux et en conformité avec les pratiques nationales; poursuivre la lutte contre le marché du travail parallèle créé par le travail des étudiants;

5. mieux ajuster les compétences à la demande du marché du travail, en particulier celles des travailleurs peu qualifiés et des diplômés de l'enseignement supérieur, et poursuivre les réformes dans l'enseignement et la formation professionnels;

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

6. prendre de nouvelles mesures pour renforcer l'ouverture des marchés et accélérer la réorganisation des services professionnels; améliorer l'environnement des affaires (i) en mettant en œuvre la réforme de l'office de la protection de la concurrence, (ii) en établissant, pour les entreprises publiques, un cadre garantissant une gestion indépendante et des normes élevées de gouvernance d'entreprise et (iii) en améliorant les procédures de faillite, en particulier en termes de respect des délais et d'efficience;

7. garantir, après consultation des partenaires sociaux et en conformité avec les pratiques nationales, que la croissance des salaires, y compris l'adaptation du salaire minimum, favorise la compétitivité et la création d'emplois.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président