COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 273 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2015

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

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 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) 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) nº 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,

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 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi, fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 273.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

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, 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 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Slovénie pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Slovénie pour 2014 Le 28 novembre 2014, conformément au règlement (UE) nº 473/2013[5], la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de la Slovénie pour 2015[6].

(4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[7], qui marque le lancement du semestre européen 2015 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[8], dans lequel la Slovénie a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stimulation de l'investissement, l'accélération des réformes structurelles et l'assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

(6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour la Slovénie[9]. Elle y évaluait les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Pour ce qui est de la Slovénie, le rapport contient également les résultats du bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Slovénie connaît des déséquilibres macroéconomiques, qui requièrent l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique. Plus précisément, le rééquilibrage est en cours, tandis que les mesures décisives qui ont été adoptées et l'amélioration des résultats à l'exportation et des conditions de la croissance ont réduit les risques par rapport à l'année dernière, en particulier ceux qui ont trait à la viabilité de la position extérieure. Il existe néanmoins, pour la stabilité financière et la croissance, des risques liés aux entreprises, tels que les carences de leur gouvernance, la forte participation de l'État à leur capital et leur endettement élevé, et à la dette publique croissante, qui justifient une attention soutenue. Les déséquilibres que connaît la Slovénie ne sont donc plus considérés comme excessifs, mais méritent une attention particulière.

(7) Le 30 avril 2015, la Slovénie a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de stabilité pour 2015. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) La Slovénie relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2015, le gouvernement prévoit de corriger le déficit excessif en 2015, conformément à l'objectif fixé par le Conseil, et d'atteindre l'objectif à moyen terme (OMT) – un solde structurel à l'équilibre – en 2020, c'est-à-dire un an après la période de programmation. Le gouvernement prévoit

[5] JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.
[6] C(2014) 8813 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 43 final/2.

de réduire progressivement le déficit nominal à 2,9 % du PIB en 2015 et à 0,9 % du PIB en 2019. D'après le programme de stabilité, la dette publique culminera à 81,6 % du PIB en 2015, avant d'amorcer une décrue. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Une correction durable et dans les délais impartis du déficit excessif en 2015 est prévue sur la base des prévisions du printemps 2015 de la Commission. En revanche, sur la base du solde structurel et des mesures discrétionnaires adoptées, l'effort budgétaire est inférieur au niveau recommandé par le Conseil. À supposer que le déficit excessif soit bien corrigé dans les délais, la Slovénie relèvera du volet préventif du pacte à partir de 2016. Les mesures visant à atteindre les objectifs de déficit prévus à partir de 2016 n'ont pas été suffisamment précisées. En conséquence, à la lumière des prévisions du printemps 2015 de la Commission, il semble exister un risque d'écart important par rapport à l'ajustement requis vers l'OMT en 2016 et des mesures supplémentaires seront nécessaires. Se fondant sur son évaluation du programme de stabilité et tenant compte des prévisions du printemps 2015 de la Commission, le Conseil estime qu'il existe un risque que la Slovénie ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. En ce qui concerne les règles budgétaires, le Parlement a approuvé, en 2013, une base constitutionnelle pour établir une règle d'équilibre/d'excédent budgétaire en termes structurels. Les dispositions d'exécution n'ont cependant pas encore être adoptées. La révision de la loi sur les finances publiques est censée créer la base législative nécessaire pour résoudre les questions de procédure qui sous-tendent la loi sur la règle budgétaire.

(9) La Slovénie a pris des mesures pour réduire les pressions sur la viabilité à moyen terme du système de retraite, mais un ajustement des principaux paramètres reste nécessaire pour garantir la viabilité du système au-delà de 2020. La réforme des retraites de 2013 a eu un impact positif et l'acte juridique établissant un fonds démographique est censé être adopté en juin 2015. Toutefois, de nouvelles réformes devront être menées pour garantir la viabilité à long terme des pensions. La réforme des soins de longue durée n'a pas progressé. À la fin de 2013, le gouvernement a adopté un projet détaillé pour une réforme des soins de longue durée, mais l'adoption des dispositions d'exécution de cette réforme a été repoussée à la fin de l'année 2015 pour permettre l'adoption préalable de décisions concernant la réforme de l'assurance maladie, et notamment la question du financement des soins de santé en général et des soins de longue durée en particulier. Les dépenses liées à l'âge en matière de soins de longue durée peuvent être maîtrisées en réservant les prestations aux plus nécessiteux et en mettant davantage l'accent sur les soins à domicile et moins sur les soins en établissement.

(10) Un accord social indiquant que les rémunérations du secteur public doivent croître moins vite que celles du secteur privé a été conclu en janvier 2015. Cet accord ne touche pas à la composition ni à l'indexation des salaires minimaux. Même si elle reste relativement élevée par rapport à celle du salaire moyen, la croissance du salaire minimum a été modérée ces derniers mois. D'après les résultats d'une évaluation de la réforme du marché du travail de 2013, les restrictions sur le marché du travail ont diminué, mais des problèmes structurels persistent en ce qui concerne le chômage de longue durée et le faible taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs plus âgés. La Slovénie a pris un certain nombre de mesures pour remédier à l'inadéquation des compétences, et de nombreuses autres mesures sont programmées jusqu'à 2020.

(11) La recapitalisation d'Abanka et Banka Celje en 2014 a permis de stabiliser encore davantage le secteur bancaire. Un plan d'action global pour les banques a été parachevé et présenté au bureau du Premier ministre en janvier 2015. La Banque de Slovénie a assuré le suivi des insuffisances relevées lors de l'examen de la qualité des actifs de 2013 et reprendra les inspections sur place au cours du premier trimestre de 2015 afin de vérifier si les banques ont donné suite aux recommandations qui leur ont été adressées. Les grandes banques ont réorganisé et renforcé leurs unités de restructuration et de liquidation. Il sera toutefois nécessaire d'accroître la rentabilité à long terme et de réduire les prêts improductifs dans le secteur des entreprises pour améliorer encore la santé du secteur bancaire. Le plan directeur de restructuration des entreprises et la task force centralisée pour la restructuration des entreprises ont été mis en place. La poursuite du désendettement du secteur des entreprises, notamment par l'intermédiaire de la société de gestion des actifs bancaires et par la pleine application de la nouvelle législation en matière d'insolvabilité, contribuerait à rétablir les conditions d'un redressement de l'investissement privé. L'activité de prêt des banques continue à se détériorer, au détriment principalement des PME. La recapitalisation dont a bénéficié récemment le secteur bancaire ne devrait porter pleinement ses fruits qu'en 2016. Le crédit bancaire restreint et les taux d'intérêt élevés entravent la capacité de financement des PME. Si la proportion de demandes de prêt refusées a diminué au cours des six dernières années, le nombre de PME indiquant que les banques sont moins disposées à leur accorder un prêt a considérablement augmenté et est l'un des plus élevés de l'UE.

(12) Le programme de privatisation progresse, mais a subi quelques retards. La restructuration des cinq grandes banques publiques et la liquidation de deux banques nationales de moindre taille sont en bonne voie. La Slovenian Sovereign Holding, qui est responsable de la gestion et de la cession des biens publics, est désormais pleinement opérationnelle. Un projet de stratégie de gestion des actifs doit encore être approuvé par le Parlement slovène; la publication du programme de cession pour un certain nombre d'actifs de l'État bien déterminés devrait suivre. Un nouveau code de gouvernance des entreprises a été adopté par la Slovenian Sovereign Holding en décembre 2014, et un responsable de la conformité a été nommé en janvier 2015.

(13) L'amélioration de l'efficacité des tribunaux s'est poursuivie en 2014, mais à un rythme plus lent. Malgré une réduction de la durée des procédures judiciaires en première instance dans les contentieux civils et commerciaux, y compris ceux touchant à la législation en matière d'insolvabilité, la longueur des procédures et le nombre d'affaires non résolues restent importants.

(14) En Slovénie, l'environnement économique peu propice est un facteur déterminant du faible niveau d'investissement des entreprises; par ailleurs, l'abondance de textes législatifs et les innombrables modifications apportées à la législation compliquent la gestion des entreprises et la mise en conformité avec les règlementations locales. Le nombre de professions réglementées a diminué, de 323 à 242, mais reste élevé. Environ 25 % des mesures inscrites dans le «document unique» afin d'alléger la charge administrative ont été mises en œuvre. Une autonomie budgétaire suffisante pour l'Agence de protection de la concurrence et l'indépendance institutionnelle sont assurées.

(15) Le nouveau gouvernement a confirmé sa volonté de lutter contre la corruption et adopté un nouveau programme biennal de onze mesures permanentes en janvier 2015. Des progrès ont été accomplis en matière de transparence et de responsabilisation. Une réforme générale du secteur public est en préparation. Aucun

progrès n'a été accompli en ce qui concerne les rapports sur l'évaluation des performances et les procédures de contrôle de la qualité.

(16) 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 2015 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 orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union 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.

(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 de la Slovénie et son 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 à 4 ci-dessous.

(18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a également effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base des résultats de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. La Slovénie devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que la Slovénie s'attache, au cours de la période 2015-2016:

1. à assurer une correction durable du déficit excessif en 2015 et un ajustement budgétaire de 0,6 % du PIB en direction de l'objectif à moyen terme en 2016; à adopter la loi sur la règle budgétaire et à réviser la loi sur les finances publiques; à faire avancer la réforme à long terme du système de retraite; d'ici à la fin de 2015, à adopter une réforme des soins de santé et des soins de longue durée;

2. à revoir, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le mécanisme de formation du salaire minimum, et en particulier le rôle des allocations, à la lumière de son impact sur la pauvreté des travailleurs, la création d'emplois et la compétitivité; à améliorer l'employabilité des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs plus âgés; à prendre des mesures visant à lutter contre le chômage de longue durée et à encourager la prolongation de la vie active;

3. à faire baisser le niveau des prêts improductifs dans les banques en fixant des objectifs spécifiques; à améliorer la capacité de contrôle des risques de crédit dans les banques; à poursuivre la restructuration des entreprises et à préserver la solidité de la gouvernance de la société de gestion des actifs bancaires; à prendre des mesures visant à améliorer l'accès au financement des PME et des micro-entreprises; à adopter une stratégie pour la Slovenian Sovereign Holding qui établisse une classification claire des actifs, à mettre en œuvre un plan annuel de gestion des actifs et à appliquer des critères de performance;

4. à veiller à ce que les réformes adoptées en vue d'améliorer l'efficacité de la justice civile contribuent à raccourcir la durée des procédures.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président