

Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 524 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2019 et portant avis
du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2019**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour 2019

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 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Slovénie n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire 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 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, 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) 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 Slovénie devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1) à 3) ci-dessous. Plus particulièrement, la réduction des restrictions réglementaires contribuera à mettre en œuvre la première recommandation relative à la zone euro en ce qui concerne la résilience des marchés de produits et de services, et le recentrage de la politique économique en matière d'investissements dans les domaines spécifiés contribuera à donner suite à la deuxième recommandation relative à la zone euro en matière de soutien à l'investissement.
- (3) Le rapport 2019 pour la Slovénie² a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Slovénie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, 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 15 avril 2019, la Slovénie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et, le 26 avril 2019, son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance de ces deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil³, 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 ESI et une bonne gouvernance économique⁴.
- (6) La Slovénie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement s'attend à ce que l'excédent nominal progresse à 0,9 % du PIB en 2019 et atteigne 1,2 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé, l'objectif budgétaire à moyen terme, qui est passé d'un excédent structurel de 0,25 % du PIB en 2019 à un déficit structurel de 0,25 % du PIB à partir de 2020, devrait être atteint d'ici à 2021⁵. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait continuer de baisser pour atteindre 65,4 % du PIB en 2019 et 54,7 % du PIB en 2022. Le scénario macroéconomique sur lequel s'appuient ces projections budgétaires est optimiste.

² SWD(2019) 1023 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

- (7) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la Slovénie de veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes⁶ n'excède pas 3,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,65 % du PIB. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019.
- (8) En 2020, la Slovénie devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques de 4,0 %, qui correspond à un ajustement structurel de 0,5 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Slovénie devrait être proche de son objectif budgétaire à moyen terme en 2020. L'évaluation actuelle fait donc apparaître un léger risque d'écart en 2020. Alors que le taux de croissance nominal escompté des dépenses publiques primaires nettes fait actuellement apparaître un léger risque d'écart par rapport à l'ajustement demandé en 2020, il indiquerait un risque d'écart important par rapport à l'ajustement demandé en 2019 et 2020 considérés conjointement. Si le solde structurel projeté ne devait plus être proche de l'objectif budgétaire à moyen terme, il faudrait, dans les évaluations futures, qu'une évaluation globale tienne compte d'un éventuel écart par rapport à l'ajustement demandé. La Slovénie devrait, selon les prévisions, respecter la règle de la dette en 2019 et 2020. Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que les mesures nécessaires devraient être prises en 2019 et que la Slovénie doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires dès 2020 afin de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (9) Le vieillissement de la population pèsera de plus en plus lourdement sur les systèmes de soins de santé et de soins de longue durée de la Slovénie. Le financement du système de soins de santé n'est pas adapté pour faire face à l'augmentation attendue des coûts liés au vieillissement de la population. À ce jour, la Slovénie n'a proposé aucune mesure globale pour garantir la qualité, l'accessibilité et la viabilité budgétaire à long terme des soins de santé en Slovénie. Un projet de loi sur les soins de longue durée est en cours d'élaboration dans le cadre de la stratégie de la Slovénie pour un vieillissement actif. Toutefois, l'incertitude continue de planer sur la manière dont les mesures envisagées amélioreront le rapport coût-efficacité, l'accessibilité et la qualité des soins, si ce n'est qu'une meilleure coordination devrait rendre la passation de marchés publics dans le domaine des soins de santé plus efficace sur le plan des coûts. Les investissements dans les structures et équipements de soins de santé et de soins de longue durée pourraient contribuer à atténuer les pressions futures sur les systèmes de soins.
- (10) Les défis liés à la viabilité à long terme et à l'adéquation du système des retraites sont de plus en plus pressants, la population slovène vieillissant plus vite que la population de la plupart des autres États membres. Dans le document intitulé «Points de départ pour la modernisation du système d'assurance retraite et invalidité», adopté en 2017

⁶ Les dépenses publiques primaires 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 intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est étalée sur une période de quatre 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 sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

par le Conseil économique et social, les partenaires sociaux et le gouvernement précédent avaient prévu d'adopter une réforme d'ici à 2020 et le programme national de réforme 2019-2020 mentionne la possibilité d'une refonte du système des retraites pour en soutenir la viabilité à moyen et à long terme et assurer un niveau adéquat des retraites. La réforme fixe également l'objectif d'allonger la vie active et d'offrir de meilleures possibilités d'exploitation des ressources humaines des travailleurs âgés, mais elle ne précise pas comment ni quand atteindre cet objectif. L'ajustement de l'âge légal de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie et la promotion d'un départ plus tardif à la retraite rendraient le système plus viable. Garantir des retraites suffisantes reste un défi, car certains retraités vivent encore en dessous ou à la limite du seuil de pauvreté. Près de 70 % de l'ensemble des travailleurs indépendants en Slovénie choisissent de verser des cotisations de sécurité sociale au niveau minimal leur donnant droit uniquement au minimum vieillesse. L'adéquation des retraites pourrait encore être améliorée en améliorant la couverture des régimes de retraites complémentaires, en tenant dûment compte de l'évolution des carrières et en réduisant les risques de pauvreté des personnes âgées.

- (11) L'emploi a encore progressé, tandis que le chômage a continué de baisser. Parallèlement, le chômage de longue durée stagne à des niveaux supérieurs à ceux d'avant-crise et touche encore près de la moitié des chômeurs. Les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés, notamment, restent confrontés à des difficultés: leur taux d'activité et d'emploi reste parmi les plus bas de l'UE. Leur participation aux programmes d'apprentissage pour adultes est très faible. L'évaluation des politiques visant à encourager les personnes à travailler ou à se former montre que la plupart des programmes existants fonctionnent bien. Toutefois, les dépenses dans ce domaine et le taux de participation des chômeurs peu qualifiés et des chômeurs âgés à ces programmes restent limités. C'est pourquoi il est particulièrement important d'investir dans des mesures efficaces visant à accroître la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés, y compris en développant leurs compétences numériques. L'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés contribuera également à alléger les pressions sur le système des retraites. Si la réforme du marché du travail de 2013 a clairement aidé certains groupes vulnérables à s'insérer professionnellement, le travail intérimaire reste un problème. La proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a diminué, mais reste supérieure à la moyenne de l'Union pour les personnes âgées.
- (12) Des signes de pénurie de main-d'œuvre apparaissent dans un nombre croissant de secteurs de l'économie. Une inadéquation entre les compétences que les jeunes acquièrent au cours de leur formation et les compétences recherchées par les employeurs semble contribuer à ces pénuries. Associées à des insuffisances dans le fonctionnement des écosystèmes en matière d'innovation, ces pénuries entravent la transformation industrielle dans les domaines prioritaires de la stratégie de spécialisation intelligente telle que définie en consultation avec les parties prenantes. Pour répondre aux besoins de l'économie, il est essentiel de développer les compétences numériques de la main-d'œuvre de demain.
- (13) Certaines mesures ont été adoptées ou le seront afin d'améliorer les possibilités de financement des entreprises de Slovénie et leur offrir des solutions de substitution au crédit bancaire. Toutefois, les entreprises slovènes dépendent encore beaucoup des crédits bancaires et des flux de liquidités pour répondre à leurs besoins de financement. L'accès aux capitaux propres des marchés privés reste faible. L'offre de capital-risque augmente, mais à partir d'un niveau très bas. La capitalisation boursière

de la bourse de Ljubljana est faible et continue de diminuer. Le marché des capitaux limité et peu développé, combiné à des conditions-cadres défavorables, notamment la faible culture financière des petites entreprises, entrave l'afflux de capitaux propres et de capital-risque dans le pays. L'accès difficile aux capitaux propres constitue un obstacle à la croissance pour les entreprises innovantes, mais aussi pour les entreprises établies qui pourraient bénéficier d'un changement de leur structure de financement.

- (14) La charge réglementaire et administrative reste élevée, ce qui freine les entreprises slovènes. Cette charge est considérée comme un problème majeur pour faire des affaires en Slovénie. Elle porte sur des questions telles que les permis, les obligations de déclaration, les procédures fiscales et, souvent, la longueur des procédures judiciaires en matière commerciale. Les difficultés liées à la poursuite de la criminalité économique et financière ont également une incidence sur l'environnement des entreprises. La Slovénie a créé des outils pour réduire la charge administrative, notamment le portail SPOT («Slovenska poslovna točka») et le «document unique», qui s'attaquent à plusieurs des problèmes recensés. Toutefois, bon nombre des mesures de réduction des charges sont toujours en suspens et l'impact de certaines d'entre elles n'a pas été à la hauteur des attentes. La Slovénie a également procédé à certaines réformes pour libéraliser les exigences professionnelles restrictives. Toutefois, certaines parties des recommandations par pays de 2017 restent sans réponse, notamment en ce qui concerne les avocats et les agents immobiliers.
- (15) Il existe des faiblesses en ce qui concerne la concurrence et la transparence dans le domaine des marchés publics en Slovénie, comme en témoigne notamment la forte proportion de marchés passés dans le cadre de procédures négociées (sans appel d'offres). Les mesures de protection contre la corruption et les ententes illicites entre soumissionnaires, notamment dans le cadre de la passation de marchés par les administrations locales et les entreprises publiques, restent faibles. Le contrôle indépendant des marchés publics ne prévoit pas de garanties juridiques suffisantes contre les pressions ou ingérences extérieures, notamment en ce qui concerne les procédures disciplinaires et la proposition de nomination des membres de la Commission nationale d'examen. Un plan d'action visant à accroître la professionnalisation des services chargés de la passation de marchés publics a été mis en place, mais la professionnalisation reste faible. Alors que les autorités estiment que la délinquance économique et la corruption ont causé d'importants dommages au cours des dernières années, certaines réformes anti-corruption sont toujours en attente d'adoption.
- (16) Malgré la privatisation partielle de 65 % des parts de la plus grande banque de Slovénie, Nova Ljubljanska Banka, la participation de l'État dans l'économie reste élevée, y compris dans le secteur financier. La mise en œuvre des plans de privatisation publiés précédemment a été lente. Leur réalisation améliorerait la viabilité des entreprises à long terme et diminuerait les risques pour les finances publiques ainsi que les risques de distorsion de la concurrence et de l'affectation des ressources. De nouvelles cessions d'actions de sociétés cotées contribueraient également au développement du marché des capitaux de la Slovénie.
- (17) L'écosystème de la recherche, du développement et de l'innovation exige des améliorations pour devenir totalement opérationnel et les mesures de soutien manquent souvent de cohérence. Un soutien limité à la formation à l'entrepreneuriat et au transfert de technologies et, plus généralement, une faible coopération entre la science et les entreprises, sont un frein à la création et au développement d'entreprises innovantes. La plupart des petites et moyennes entreprises slovènes ont une faible

capacité d'innovation et la part des entreprises innovantes en Slovénie est bel et bien en baisse et inférieure à la moyenne de l'UE. La lente transformation numérique de la Slovénie limite la croissance de la productivité. Il existe des disparités entre les régions de l'est et de l'ouest de la Slovénie en termes de performance en matière d'innovation, qui sont un frein à la coopération et à la mise en réseau. La Slovénie est en train d'inverser sa progression sur la voie de l'objectif de 2020 en matière de dépenses de recherche et de développement, alors qu'une augmentation des investissements dans la recherche, le développement et l'innovation permettrait de renforcer le potentiel de croissance du pays. La Slovénie attire une faible proportion d'étudiants internationaux à tous les niveaux de l'enseignement postsecondaire, en particulier au niveau du doctorat, alors que la mobilité internationale des chercheurs et la mobilité entre les universités et les entreprises restent limitées.

- (18) Pour la période allant jusqu'en 2030, la Slovénie a fixé des objectifs en matière d'infrastructures énergétiques, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables dans son projet de plan national en matière d'énergie et de climat, qui nécessitent tous des investissements conséquents. En particulier, l'économie slovène consomme davantage de carbone que la moyenne de l'UE et la part des énergies renouvelables dans la production totale d'énergie stagne. Le développement des sources d'énergie renouvelables autres que le bois et l'hydroélectricité est particulièrement lent. Les parts de l'industrie, des services et du secteur résidentiel de la Slovénie dans la consommation finale totale d'énergie sont supérieures à la moyenne de l'UE. En outre, les capacités existantes de stockage d'énergie sont insuffisamment développées et ne répondent donc pas aux besoins découlant de la production locale non intégrée de sources d'énergie renouvelables.
- (19) Le transport est devenu la principale source d'émissions de CO₂: sa part dans les émissions totales est supérieure à la part moyenne de ce secteur dans l'UE. La forte dépendance de la Slovénie à l'égard du transport routier est à l'origine de problèmes de forte intensité énergétique et de carbone, ainsi que de pollution atmosphérique et d'accidents de la route. Des améliorations significatives sont possibles dans le domaine des infrastructures ferroviaires ainsi que des transports à faible émission de carbone et durables en général, ce qui pourrait contribuer à réduire ces effets négatifs. D'importantes lacunes en matière d'investissement subsistent également dans le domaine des ressources naturelles afin de garantir un modèle de développement plus durable. L'économie de la Slovénie est tributaire de son environnement naturel, qui se dégrade. La forte dépendance à l'égard des matières premières importées, associée à de faibles taux de recyclage, compromet la transition vers une économie circulaire. L'état du système d'épuration des eaux urbaines résiduelles, y compris les infrastructures de collecte et de traitement, ne répond pas entièrement aux exigences de l'UE. Des pans entiers de l'économie slovène sont vulnérables/exposés aux catastrophes naturelles, en particulier aux inondations.
- (20) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport sur le pays⁷. Cela permettrait à la Slovénie d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives du pays en vue de la gestion de ces fonds est un facteur important pour la réussite de cet investissement.

⁷

SWD(2019) 1023 final.

- (21) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Slovénie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019 et le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Slovénie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Slovénie, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union. Cela reflète la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (22) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis⁸ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

RECOMMANDE que la Slovénie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à réaliser son objectif budgétaire à moyen terme en 2020; à adopter et mettre en œuvre des réformes en matière de soins de santé et de soins de longue durée qui garantissent la qualité, l'accessibilité et la viabilité budgétaire à long terme; à garantir la viabilité et l'adéquation à long terme du système des retraites, notamment en adaptant l'âge légal de départ à la retraite et en limitant la retraite anticipée; à accroître la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés en améliorant l'adéquation entre l'éducation et la formation, les mesures d'activation et d'apprentissage tout au long de la vie, notamment grâce à une meilleure culture numérique;
2. à soutenir le développement des marchés boursiers; à améliorer l'environnement des entreprises en réduisant les restrictions réglementaires et la charge administrative; à renforcer la concurrence en matière de marchés publics, la professionnalisation et la surveillance indépendante de la passation de marchés; à procéder à des privatisations selon les plans existants;
3. à axer la politique économique en matière d'investissements sur la recherche et l'innovation, la transition énergétique vers une économie à faible intensité de carbone, les transports durables, en particulier le rail, et les infrastructures environnementales, en tenant compte des disparités régionales.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

⁸ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.