



Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 426 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2014
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2014**

{SWD(2014) 426 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2014

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 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 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 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union et de la zone

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2014) 426 final.

³ P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.

- (4) Le 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Slovaquie pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Slovaquie pour la période 2012-2016. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013⁴, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de la Slovaquie pour 2014⁵.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁶, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁷, dans lequel la Slovaquie n'a pas été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 2013, 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 d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt 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.
- (7) Le 23 avril 2014, la Slovaquie a présenté son programme national de réforme pour 2014 et son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité de 2014 est de pérenniser la correction du déficit excessif et d'atteindre l'objectif à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB environ, en 2017. Cet objectif à moyen terme est plus strict que ce qu'exige le pacte de stabilité et de croissance. Le déficit des administrations publiques de la Slovaquie a été durablement ramené sous 3 % du PIB en 2013. La variation (recalculée) prévue du solde structurel pour 2014 impliquerait que la Slovaquie s'écarte de manière significative de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de son objectif à moyen terme. En 2015, l'amélioration prévue de 0,3 % du PIB serait conforme aux règles du pacte de stabilité et de croissance. Au cours des années suivantes, le programme de stabilité ne serait pas de nature à assurer un ajustement adéquat vers l'objectif à moyen terme. Les dépenses devraient augmenter à un rythme compatible avec le critère des dépenses en 2014 et en 2015. Le programme de stabilité prévoit que la majeure partie de l'effort d'assainissement visant à atteindre l'objectif à moyen terme interviendrait en 2016 et 2017. Globalement, la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme risque de ne pas respecter les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le programme de stabilité prévoit que la dette publique reste inférieure à la valeur de référence de 60 % du PIB durant toute la période de programmation. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme, qui a été approuvé par un organe

⁴ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁵ C(2013) 8011 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

indépendant (le comité de prévision macroéconomique), est plausible. Les mesures déjà quantifiées ne permettent pas de garantir que les objectifs budgétaires définis par les autorités seront atteints. De plus, toutes les mesures prises du côté des recettes ne sont pas suffisamment précisées, la mise en œuvre des réformes prévues pour réaliser des économies dans l'administration publique reste exposée à des risques et l'enveloppe des salaires du secteur public pourrait ne pas respecter les valeurs inscrites au budget, comme par le passé. Par ailleurs, les chiffres présentés dans le programme de stabilité ne tiennent pas encore compte des économies escomptées résultant de l'activation du frein à l'endettement intérieur. Selon les prévisions du printemps 2014 de la Commission, qui tiennent compte de l'incidence des économies dans les dépenses résultant de ce frein, l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement serait plus faible que prévu dans le programme en 2014, et un ajustement structurel suffisant est prévu pour 2015, le critère des dépenses étant respecté en 2014 comme en 2015. Si, selon les programmes nationaux de stabilité et de réforme, les dépenses propices à la croissance devraient augmenter, cette déclaration d'intention ne semble pas être pleinement étayée par les plans sous-jacents. Les dépenses consacrées à l'éducation inscrites dans le budget de l'État augmentent en 2014, mais baissent les années suivantes. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, et sur la base des prévisions de la Commission, le Conseil est d'avis qu'il existe un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme en 2014, alors qu'une correction appropriée est attendue pour 2015.

- (9) En réponse aux exigences du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, la Slovaquie a introduit une règle d'équilibre budgétaire en novembre 2013. Le cadre budgétaire est cependant affaibli par l'absence de plafonds de dépenses. Leur introduction a été envisagée dans le programme de stabilité de 2013, mais l'engagement n'a pas été tenu jusqu'à présent. La Slovaquie demeure un pays présentant un risque moyen en ce qui concerne la soutenabilité des finances publiques et les dépenses de santé devraient être le principal facteur de la hausse des coûts du vieillissement avec 2 % du PIB, soit la deuxième plus forte augmentation prévue des dépenses de santé de tous les États membres de l'UE. Les problèmes se font sentir principalement dans les soins hospitaliers et les soins primaires. En décembre 2013, le gouvernement a adopté un cadre stratégique pour la santé 2014-2030 destiné à améliorer le rapport coût/efficacité. Cette stratégie doit maintenant être appuyée par des plans de mise en œuvre détaillés.
- (10) La Slovaquie a progressé dans l'amélioration du respect des obligations fiscales et la mise en œuvre du plan d'action en matière de lutte contre la fraude fiscale est en cours, près de la moitié des mesures étant en place. En conséquence, l'efficacité du système fiscal slovaque semble s'être améliorée en 2013, en particulier en ce qui concerne la TVA, même s'il reste nécessaire d'intensifier les efforts et d'accroître les capacités d'analyse et de contrôle de l'administration fiscale et si l'unification de la perception des taxes, des droits de douane et des cotisations sociales a pris du retard. Pour poursuivre un assainissement budgétaire compatible avec la croissance, la Slovaquie pourrait s'appuyer davantage sur des taxes moins préjudiciables à la croissance, telles qu'une imposition récurrente des biens immobiliers et des taxes environnementales périodiques. À cet égard, aucun progrès n'a été enregistré quant à une réforme de l'imposition récurrente des biens immobiliers et à sa liaison à la valeur commerciale des biens. Les recettes provenant de cette taxe restent faibles et n'ont pas varié depuis 2000. En 2013, le gouvernement a mis en œuvre des mesures

visant à réduire la différence considérable de charge fiscale entre les salariés et les indépendants, mais l'écart substantiel observé en 2012 entre les taux d'imposition effectifs des deux groupes persiste.

- (11) Le marché du travail slovaque reste confronté à un certain nombre de défis. Le chômage, qui demeure proche de 14 %, est le plus souvent de longue durée, ce qui montre le caractère structurel du problème du chômage en Slovaquie. La Slovaquie a accompli des progrès vers une réduction de la charge fiscale pesant sur les travailleurs faiblement rémunérés qui arrivent sur le marché du travail après une longue période de chômage, mais l'efficacité de ces mesures doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Seuls des progrès limités ont été réalisés dans d'autres domaines, notamment l'augmentation de la capacité des services publics de l'emploi en vue d'offrir des services personnalisés et le renforcement du lien entre les mesures d'activation et les aides sociales. En ce qui concerne le chômage des jeunes, le service public de l'emploi dispose d'une capacité restreinte pour mener une intervention précoce, adapter les services aux profils des demandeurs d'emploi et atteindre les jeunes non inscrits. Il convient dès lors d'agir dans ces domaines conformément aux objectifs d'une garantie pour la jeunesse. Des mesures plus ciblées s'imposent pour les demandeurs d'emploi les plus défavorisés, notamment les Roms, dont le taux d'emploi reste très faible. Le manque de structures d'accueil d'enfants appropriées, en particulier pour les enfants âgés de moins de trois ans, complique le retour des mères sur le marché du travail.
- (12) L'adéquation limitée de l'enseignement au marché du travail constitue un obstacle à l'offre de main-d'œuvre qualifiée. Les résultats des élèves dans l'enseignement obligatoire sont sous la moyenne de l'UE et ont fortement baissé. Les dépenses publiques dans l'éducation restent faibles malgré les récentes augmentations des salaires des enseignants; la formation initiale des enseignants et leur expérience pratique sont renforcées, mais ces efforts doivent se poursuivre. Malgré les mesures prises par le gouvernement pour réformer l'enseignement et la formation professionnels et subventionner des emplois pour les jeunes, le taux de chômage des jeunes reste parmi les plus élevés de l'UE et le passage de la sphère éducative au monde professionnel demeure difficile. Le pourcentage relativement faible des programmes de niveau *bachelor* à orientation professionnelle et l'insuffisance de la coopération avec les employeurs nuisent à l'adéquation de l'enseignement supérieur au marché du travail. En outre, l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur et de la coopération entre entreprises et institutions éducatives aiderait à stimuler la capacité d'innovation de l'économie slovaque. Les plans contenus dans la stratégie de spécialisation intelligente vont dans le bon sens, mais doivent être mis en œuvre de manière effective. L'insuffisance persistante de structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance de qualité pèse sur les résultats scolaires, en particulier pour les Roms. Jusqu'à présent, les initiatives visant à améliorer les résultats scolaires des élèves roms dépendent trop de projets cofinancés par l'UE.
- (13) Dans le domaine de l'énergie, la Slovaquie a progressé dans les travaux préparatoires en vue d'une interconnexion accrue des réseaux de gaz et d'électricité avec les pays voisins; toutefois, des mesures sont encore nécessaires pour améliorer le fonctionnement du marché slovaque de l'énergie et, en particulier, la transparence du mécanisme de tarification. Un ensemble de mesures destinées à accroître l'efficacité énergétique a été proposé en vue d'un financement par l'UE dans le cadre de la nouvelle période de programmation.

- (14) La réforme des administrations publiques, actuellement en cours, améliorera la prise en compte des usagers, mais l'administration publique slovaque continue d'afficher de mauvais résultats en termes de qualité et d'efficacité. La persistance d'un taux élevé de rotation du personnel liée au cycle politique, conjuguée à la faiblesse de la gestion des ressources humaines et de la capacité d'analyse, ne permet pas l'élaboration de politiques fondées sur des données concrètes. La Slovaquie continue d'enregistrer des scores médiocres au niveau des indicateurs internationaux relatifs à la corruption et elle a peu progressé dans l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de son système judiciaire. La qualité de l'environnement des entreprises en Slovaquie s'est détériorée et le soutien aux entreprises à croissance rapide a stagné. En 2013, la Slovaquie a réformé ses règles en matière de marchés publics, dans le but d'en améliorer la transparence et l'efficacité, mais l'application de ces règles reste difficile, et l'incidence de cette réforme limitée.
- (15) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Slovaquie. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Slovaquie, 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 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (16) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de la Slovaquie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁸.
- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. La Slovaquie devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que la Slovaquie s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. après correction du déficit excessif, à renforcer les mesures budgétaires pour 2014 eu égard à l'apparition d'un écart de 0,3 % du PIB par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance, selon les prévisions du printemps 2014 de la Commission; en 2015, à garantir l'ajustement de 0,1 % du PIB nécessaire pour atteindre l'objectif à moyen terme, en tenant compte de la situation économique défavorable prévue; par la suite, jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme soit atteint, à opérer un ajustement structurel annuel avec comme critère 0,5 % du PIB; à continuer de renforcer le cadre budgétaire, en introduisant également des plafonds de dépenses contraignants et exécutoires; à améliorer la soutenabilité à long terme des finances publiques en faisant progresser le rapport coût-efficacité des soins de santé, notamment en rationalisant la gestion et les soins hospitaliers et en renforçant les soins primaires;
2. à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale en augmentant ses capacités d'audit, d'évaluation des risques et de recouvrement de créances; à établir un lien entre l'assiette de l'impôt foncier et la valeur marchande des biens immobiliers;

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

3. à lutter plus efficacement contre le chômage de longue durée par des mesures d'activation, un enseignement de la deuxième chance et des formations de qualité sur mesure; à accroître les capacités des services publics de l'emploi en matière de gestion des dossiers, d'aide personnalisée et d'activation des demandeurs d'emploi, et à renforcer le lien entre l'activation et les aides sociales; à lutter efficacement contre le chômage des jeunes en améliorant les mécanismes d'intervention précoce, conformément aux objectifs de la garantie pour la jeunesse; à améliorer les incitations en faveur de l'emploi des femmes en renforçant l'offre de structures d'accueil d'enfants, en particulier pour les enfants de moins de trois ans;
4. à prendre des mesures visant à accroître la qualité de l'enseignement, dans le but d'augmenter les acquis éducatifs; à accroître l'offre de formation par le travail dans les entreprises dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnels; à adapter les mesures d'accréditation, de financement et de gouvernance afin d'encourager la création de programmes de niveau *bachelor* à orientation professionnelle; à améliorer la qualité et la pertinence de la base scientifique et à mettre en œuvre des plans en faveur d'un transfert de connaissances et d'une coopération efficaces entre les universités, le monde de la recherche et les entreprises; à adopter des mesures systémiques pour améliorer l'accès des communautés marginalisées, y compris des Roms, à un enseignement inclusif et de qualité aux niveaux scolaire et préscolaire, et à prendre des mesures destinées à accroître leur participation à la formation professionnelle et à l'enseignement supérieur;
5. à intensifier ses efforts visant à améliorer le fonctionnement du marché de l'énergie, notamment en rendant le cadre réglementaire plus transparent pour le grand public et en étudiant les déterminants du niveau élevé des redevances d'accès au réseau électrique, en particulier pour les consommateurs industriels; en s'appuyant sur les progrès accomplis jusqu'à présent, à continuer à développer les interconnexions avec les pays voisins, notamment avec l'Ukraine, conformément au protocole d'accord signé en avril;
6. à prendre des mesures, notamment la modification de la loi sur la fonction publique, de manière à accroître l'indépendance du service public; à adopter une stratégie pour une meilleure gestion des ressources humaines au sein de l'administration; à redoubler d'efforts pour renforcer les capacités d'analyse au sein des ministères clés en vue d'adopter des politiques fondées sur des données concrètes et d'améliorer la qualité de l'analyse d'impact des politiques; à prendre des mesures pour lutter contre la corruption et à intensifier les efforts vers une efficacité et une qualité accrues du système judiciaire; à mettre en place des mesures destinées à améliorer l'environnement des entreprises, notamment pour les PME; à agir avec davantage de détermination pour améliorer l'efficacité des marchés publics.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*