



**Bruxelles, le 18 novembre 2016
(OR. en)**

EG 25/16

**EUROGROUP 27
ECOFIN 1068
UEM 375**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	16 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2016) 8016 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2016 relatif au projet de plan budgétaire de la Slovénie
Pièce jointe:	C(2016) 8016 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2016) 8016 final.



Bruxelles, le 16.11.2016
C(2016) 8016 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de la Slovénie

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de la Slovénie

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin d'assurer la cohérence des budgets nationaux avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA SLOVÉNIE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2017 présenté le 17 octobre 2016 par la Slovénie, la Commission a adopté l'avis suivant en vertu de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. L'avis de la Commission doit être considéré à la lumière des données économiques et budgétaires les plus récentes. Dans ce contexte, ainsi que l'indiquent la recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et la communication «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», présentées toutes deux par la Commission, il importe que l'orientation agrégée de la politique budgétaire de la zone euro soit positive et soutienne la reprise en cours, tout en assurant la viabilité à long terme des finances publiques nationales.
5. La Slovénie, qui relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, devrait veiller à accomplir des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif budgétaire minimal à moyen terme (OMT), à savoir 0,25 % du PIB. Le Conseil du 12 juillet 2016 a notamment recommandé à la Slovénie d'assurer un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et en 2017 et de fixer un objectif budgétaire à moyen terme conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Étant donné qu'en 2015, année au cours de laquelle elle a corrigé son déficit excessif, sa dette, à 83,1 % du PIB, dépassait la valeur de référence (60 % du PIB), la Slovénie est également soumise, durant les trois années suivant la correction du déficit (2016-2018), aux dispositions transitoires en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette. Au cours de cette période, elle doit réaliser des avancées suffisantes en vue de sa mise en conformité.

6. Les projections macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire semblent plausibles pour 2016 et 2017. Par rapport au projet de plan budgétaire, les prévisions de l'automne 2016 de la Commission font état d'une augmentation du PIB réel légèrement plus faible en 2016 (2,2 % contre 2,3 % dans le projet de plan budgétaire) et en 2017 (2,6 % contre 2,9 % dans le projet de plan budgétaire), eu égard à une augmentation de la consommation privée plus modeste que dans le projet de plan budgétaire, même si elle demeurerait conséquente, et à une moindre contribution des exportations nettes que celle prévue dans le projet de plan budgétaire. Si les perspectives économiques sont un peu plus optimistes dans le projet de plan budgétaire, les moteurs de la croissance semblent globalement identiques. Le scénario macroéconomique du projet de plan budgétaire est plus optimiste en ce qui concerne le marché du travail et tient compte d'un déflateur du PIB moins élevé pour 2017 que les prévisions de l'automne 2016 de la Commission. Les aléas entourant les prévisions de la Commission pour la Slovénie sont globalement équilibrés et principalement de nature extérieure. Les exportations pourraient pâtir du ralentissement du commerce mondial et la relance des investissements publics pourrait connaître un retard. Pour ce qui est des points positifs, la mise en œuvre plus rapide que prévu de grands projets d'investissement pourrait venir en aide au secteur de la construction, qui traverse une passe difficile, et une reprise plus rapide que prévu en Russie pourrait contribuer à dynamiser les exportations.
7. La Slovénie respecte l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013 en vertu de laquelle le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire résulte des prévisions économiques de l'automne 2016 produites par l'Institut pour l'analyse macroéconomique et le développement (IMAD). L'indépendance et les missions de ce dernier sont inscrites dans la loi modifiant la loi sur le gouvernement de la République de Slovénie, adoptée le 22 décembre 2000.
8. Le projet de plan budgétaire confirme l'objectif de déficit public pour 2016, fixé à 2,2 % du PIB dans le dernier programme de stabilité, malgré l'amélioration de l'environnement macroéconomique. Pour 2017, le projet de plan budgétaire vise une nouvelle réduction du déficit public pour le ramener à 1,3 % du PIB, soit 0,3 point de pourcentage de moins que ce que prévoit le programme de stabilité. Le fait que le projet de plan budgétaire table sur un objectif de déficit inférieur à celui du programme de stabilité s'explique par une nouvelle révision à la baisse des investissements publics et par des perspectives plus optimistes en ce qui concerne l'impact des activités de la société slovène de gestion des actifs bancaires (Bank Asset Management Company – BAMC) sur les finances publiques. Le projet de plan budgétaire suppose un solde structurel inchangé en 2016, tel qu'il a été recalculé par la Commission, avant une amélioration de 0,4 % du PIB prévue pour 2017. Dans ses prévisions de l'automne 2016, la Commission anticipe une légère aggravation du solde structurel en 2016 (passant de 1,9 % à 2,1 % du PIB), suivie d'une nouvelle détérioration (de 0,2 % du PIB pour s'établir à 2,3 % du PIB) en 2017. La différence prévue en 2017 est due à un déficit public plus élevé dans les prévisions de l'automne 2016 de la Commission et à une moindre prise en compte d'éléments ponctuels.

Selon le projet de plan budgétaire, la dette publique brute, après avoir culminé à 83,1 % du PIB en 2015, devrait baisser pour s'établir à 80,2 % du PIB en 2016. La

stratégie consiste à allonger la durée du portefeuille de la dette, atténuant ainsi le risque de refinancement tout en profitant de la conjoncture caractérisée par des taux d'intérêts faibles pour réduire les coûts de financement actuels. Dans le même temps, les autorités prévoient de réduire les grandes réserves de liquidités accumulées dans le passé (16 % du PIB à la fin de 2015). En 2017, le ratio de la dette au PIB devrait poursuivre son recul pour atteindre 78,2 % du PIB, en raison d'un déficit nominal moins élevé et d'une réduction des réserves de liquidités.

Les charges d'intérêt en pourcentage du PIB ont sensiblement augmenté ces dernières années, passant de 2,0 % du PIB en 2012 à 2,8 % du PIB en 2016, et devraient légèrement diminuer à 2,5 % du PIB en 2017, selon le projet de plan budgétaire. Le budget de la Slovénie n'a donc pas bénéficié de gains exceptionnels liés aux taux d'intérêt favorables au cours des dernières années.

9. Dans son programme de stabilité pour 2016, la Slovénie indique que l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés est important et qu'il devait être considéré comme une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État, aux fins de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'afflux de réfugiés est un événement exceptionnel, que son impact sur les finances publiques slovènes est important et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart provisoire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. Plus précisément, ces dépenses ont été estimées à 0,1 % du PIB en 2016. Par conséquent, la Slovénie a demandé à pouvoir s'écarter temporairement, en 2016, de la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de son objectif à moyen terme. La Commission présentera une évaluation définitive au printemps 2017, y compris en ce qui concerne les montants éligibles, sur la base des données d'observation communiquées par les autorités.
10. Le projet de plan budgétaire prévoit une réforme fiscale, des mesures visant à améliorer l'efficacité de la perception de l'impôt, des mesures dans les domaines de l'aide sociale et des retraites, ainsi qu'une politique salariale restrictive dans le secteur public. Au total, il est estimé que ces mesures se traduiront par une réduction nette du déficit d'environ 0,5 % du PIB. En ce qui concerne les recettes, la réforme fiscale comprend une diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les bonus et une augmentation du taux de l'impôt des sociétés, qui passerait de 17 à 19 %. Selon les autorités, cette réforme devrait être neutre sur le plan budgétaire. La diminution des recettes de près de 0,3 % du PIB devrait être compensée par l'augmentation de l'impôt des sociétés et une perception plus efficace de l'impôt. En ce qui concerne les dépenses, le projet de plan budgétaire tient compte de mesures visant à contenir les salaires du secteur public (0,3 % du PIB en 2017 et 0,1 % en 2018). Cependant, ces mesures visant à maîtriser les dépenses de rémunération font encore l'objet de négociations avec les partenaires sociaux pour les années à venir. Les mesures destinées à contenir les transferts sociaux et les retraites devraient, selon les estimations des autorités slovènes, générer des économies équivalant à 0,2 % du PIB en 2018. L'estimation de l'incidence budgétaire des mesures d'assainissement précisées dans le projet de plan budgétaire, en particulier sur le plan des recettes, semble globalement plausible au vu des informations disponibles et se retrouve dans une large mesure dans les prévisions de l'automne 2016 de la Commission. Quant

aux dépenses, les prévisions de l'automne 2016 de la Commission prennent uniquement en compte l'incidence des mesures adoptées. En 2017, le projet de plan budgétaire anticipe une augmentation des dépenses à caractère ponctuel (passant d'environ 0,1 % du PIB en 2016 à 0,2 % du PIB en 2017). L'incidence nette des mesures ponctuelles est légèrement inférieure dans les prévisions de l'automne 2016 de la Commission (0,1 % du PIB), qui ne prend pas en compte l'intégralité du montant auquel les autorités estiment l'impact de la procédure juridictionnelle en cours impliquant le fonds des artisans et des chefs d'entreprise (Sklad obrtnikov in podjetnikov), également considéré comme une dépense ponctuelle. Si cette dépense est certaine, il existe une relative incertitude quant au montant en jeu. Par conséquent, les estimations de la Commission se fondent sur une approche plus prudente.

11. Dans ses prévisions de l'automne 2016, la Commission table pour 2016 sur un déficit inchangé depuis le printemps, à savoir 2,4 % du PIB, qui serait donc légèrement supérieur aux chiffres annoncés dans le projet de plan budgétaire (2,2 %). Pour 2017, le projet de plan budgétaire vise une nouvelle réduction du déficit public, ramené à 1,3 % du PIB, tandis que la Commission prévoit un solde des finances publiques s'établissant à 2,0 % du PIB. Cette différence s'explique essentiellement par une estimation plus haute de l'augmentation de la rémunération du personnel de la fonction publique et des transferts sociaux, une augmentation un peu plus modérée des cotisations de sécurité sociale et une approche plus prudente en ce qui concerne l'impact des activités de la BAMC. Les prévisions de l'automne 2016 de la Commission tiennent compte de l'annulation de plusieurs mesures d'assainissement et affichent un optimisme plus modéré quant à l'issue des négociations salariales, dans un contexte de pressions en faveur d'une hausse des retraites. Des aléas baissiers entourent les projections relatives aux finances publiques. Une incertitude subsiste quant aux activités de la BAMC, la restructuration de son portefeuille de prêts pouvant avoir un impact sur les finances publiques plus important qu'actuellement escompté. De plus, les économies sur les dépenses de rémunération dans le secteur public sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire sont toujours en cours de négociation avec les organisations syndicales. Par ailleurs, les coûts liés aux migrations et l'apparition éventuelle de dépenses ponctuelles à la suite de procédures juridictionnelles en cours, par exemple dans l'affaire impliquant le fonds slovène des terres agricoles et des forêts (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije), portant sur des retards dans la restitution de forêts précédemment nationalisées, posent également des risques.
12. Le projet de plan budgétaire ne fournit pas d'informations suffisantes pour permettre d'apprécier le respect de l'ajustement structurel linéaire minimal. Selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, la Slovénie devrait accomplir des progrès suffisants en vue du respect du critère de réduction de la dette au cours des deux années. En 2016, la Slovénie accomplit des progrès suffisants car la variation prévue du solde structurel (-0,2 % du PIB) est supérieure au niveau exigé (-0,6 % du PIB). La situation est identique en 2017, la variation prévue du solde structurel (-0,2 % du PIB) étant une nouvelle fois supérieure au niveau exigé (-0,8 % du PIB).
13. Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, l'ajustement prévu dans ce dernier pour 2016 semble conforme à l'ajustement requis en direction de l'OMT. Cependant, le solde structurel recalculé fait apparaître un risque d'écart significatif en 2016. Le critère des dépenses laisse entrevoir un écart. Une évaluation

globale s'impose en conséquence. Le solde structurel subit l'impact négatif d'importantes pertes de recettes imputables en grande partie à une croissance des recettes plus faible et de moindre intensité fiscale qu'escompté selon les élasticités standard, qui ne semblent pas appropriées pour la Slovénie actuellement. Le critère des dépenses subit l'effet négatif du lissage des investissements qui surestime la dynamique réelle des investissements publics en 2016. Corrigé de ce facteur (0,5 % du PIB), le critère des dépenses paraît respecté. Eu égard à ce qui précède, sur la base des informations fournies dans le projet de plan budgétaire, la Slovénie semble respecter l'ajustement requis en direction de l'OMT en 2016. Les mêmes arguments s'appliquent à l'évaluation globale fondée sur les prévisions de l'automne 2016 de la Commission. Cependant, une fois corrigé du lissage des investissements, le critère des dépenses continuerait dans ce cas de présenter un risque d'écart. La conclusion ne serait pas différente si l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés (0,1 % du PIB en 2016) était déduite de l'exigence. La Commission présentera une évaluation définitive au printemps 2017, y compris en ce qui concerne les montants éligibles, sur la base des données d'observation communiquées par les autorités.

En 2017, selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, l'amélioration structurelle recalculée de 0,4 % du PIB est inférieure à l'effort requis de 0,6 % du PIB, ce qui entraîne un écart sur la base du critère du solde structurel. Le taux de croissance des dépenses publiques nettes est inférieur au taux de référence applicable en matière de dépenses, ce qui indique un respect de l'objectif (écart positif de 0,9 % du PIB). Pour les années 2016 et 2017 considérées conjointement, le solde structurel présente un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise, tandis que le critère des dépenses paraît respecté, ce qui laisse entendre qu'il est prévu de corriger en 2017 l'écart de 2016. Par conséquent, une évaluation globale s'impose. Étant donné que le solde structurel subit l'impact négatif d'importantes pertes de recettes, le critère des dépenses offre une indication plus stable de la situation budgétaire de la Slovénie. Sur la base du projet de plan budgétaire, la Slovénie semble donc respecter l'ajustement requis en direction de l'OMT pour 2017, ainsi que pour les exercices 2016 et 2017 réunis. Les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, qui anticipent une détérioration du solde structurel de 0,2 % du PIB en 2017, font cependant apparaître un risque d'écart important par rapport à l'ajustement requis de 0,6 % du PIB en direction de l'OMT. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait dépasser le taux de référence des dépenses, ce qui indique un risque d'écart en 2017 (de 0,4 % du PIB). De plus, pour les années 2016 et 2017 prises conjointement, les deux critères font apparaître un risque d'écart significatif. Par conséquent, l'évaluation globale laisse entrevoir un risque d'écart significatif en 2017 sous l'effet des écarts cumulés enregistrés en 2016 et 2017.

14. En ce qui concerne la gouvernance budgétaire, la révision de la loi sur les finances publiques devrait être soumise au Parlement d'ici à la fin de 2016, mais l'installation du conseil budgétaire a subi un nouveau retard. Après trois appels publics aux candidatures infructueux, le gouvernement devra relancer un appel ouvert aux candidatures afin de constituer le conseil budgétaire. Il en résulte un nouveau retard dans l'établissement du conseil budgétaire et un risque que ses membres ne soient pas désignés avant 2017. Le projet de plan budgétaire de la Slovénie comprend une réforme fiscale qui devrait avoir une incidence sur le coin fiscal sur le travail. Cette réforme vise à dynamiser la création d'emplois à haute valeur ajoutée en déplaçant la

taxation du travail vers la taxation du capital, ce qui aurait pour effet de soutenir la croissance économique et d'accroître les recettes budgétaires. En septembre 2016, le Parlement a adopté des modifications apportées à trois lois fiscales, qui prendront effet en 2017. Ces modifications comprennent une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et une augmentation de l'impôt des sociétés, qui passe de 17 à 19 %. Parmi les mesures spécifiques figurent une baisse de l'imposition des salaires basés sur les performances (appelés «treizième mois»), une modification des barèmes d'imposition sur les revenus et un relèvement du seuil de revenus donnant droit à l'exonération pour bas salaire. D'après les estimations, ces abattements devraient représenter un manque à gagner fiscal de 106 millions d'EUR en 2017, qui serait partiellement compensé par l'augmentation de l'impôt des sociétés (60 millions d'EUR). Selon les autorités, les abattements devraient être compensés par les gains d'efficacité réalisés dans la perception de l'impôt grâce au système des caisses enregistreuses agréées par le fisc mis en place en janvier 2016. Cette réforme fiscale a été intégrée dans les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, à la fois sur le plan des coûts et sur le plan des recettes. La réforme fera l'objet d'une évaluation globale du point de vue de la création et des effets redistributifs dans le rapport par pays de 2017.

15. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Slovaquie, qui est actuellement soumise au volet préventif et aux dispositions transitoires en matière de dette, risque de ne pas être conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2017. Dans ses prévisions de l'automne 2016 pour 2017, la Commission s'attend à un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT sur les années 2016 et 2017 réunies. En conséquence, conformément à sa communication «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», la Commission invite les autorités à prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre du processus budgétaire national pour que le budget 2017 respecte les règles du pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que la Slovaquie a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires par pays émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2016 et invite ses autorités à avancer plus rapidement dans cette voie. Une évaluation exhaustive des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques sera effectuée dans les rapports par pays de 2017 et dans le cadre des recommandations par pays à adopter par le Conseil en 2017.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2016

*Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission*