



Eurogroupe

002270/EU XXVI. GP
Eingelangt am 23/11/17

**Bruxelles, le 22 novembre 2017
(OR. en)**

EG 38/17

**EUROGROUP 40
ECOFIN 989
UEM 321**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	22 novembre 2017
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2017) 8026 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 22.11.2017 relatif au projet de plan budgétaire de la Slovénie
Pièce jointe:	C(2017) 8026 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2017) 8026 final.



Bruxelles, le 22.11.2017
C(2017) 8026 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 22.11.2017

relatif au projet de plan budgétaire de la Slovénie

{SWD(2017) 526 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 22.11.2017

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 entre les budgets nationaux et 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 2018 présenté le 16 octobre 2017 par la Slovénie, la Commission a adopté l'avis suivant en vertu de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. La Slovénie, qui relève 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 à moyen terme, à savoir 0,25 % du PIB. En 2017, elle devrait opérer un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB. En 2018, elle devrait poursuivre un important effort budgétaire, compte tenu de la nécessité de renforcer la reprise en cours ainsi que de garantir la viabilité des finances publiques slovènes. Selon la matrice d'ajustement convenue dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement se traduit par une exigence de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas 0,6 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Étant donné que la dette publique s'élevait à 82,6 % du PIB en 2015, année au cours de laquelle le déficit excessif a été corrigé, la Slovénie doit également réaliser des progrès suffisants en vue de respecter le critère de réduction de la dette.
5. Les hypothèses macroéconomiques contenues dans le projet de plan budgétaire pour 2017 et 2018 semblent plausibles. Le projet de plan budgétaire prévoit une croissance économique de 4,4 % en 2017 et de 3,9 % en 2018. La demande intérieure est considérée comme le principal facteur de croissance, avec une croissance de la consommation qui reste élevée et la reprise des investissements. Les prévisions de croissance contenues dans le projet de plan budgétaire sont supérieures à celles du programme de stabilité de 2017, principalement en raison d'une contribution plus forte des exportations nettes à la croissance. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire est globalement conforme aux prévisions de l'automne 2017 de la Commission, cette dernière ayant annoncé un rythme d'expansion économique légèrement plus rapide.

6. La Slovénie satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013 selon laquelle le projet de budget doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été produites par l'Institut pour l'analyse macroéconomique et le développement (ci-après l' «IMAD»).
7. Le projet de plan budgétaire confirme l'objectif de déficit des administrations publiques de 0,8 % du PIB, qui avait été fixé dans le programme de stabilité pour 2017 et est conforme aux prévisions de l'automne 2017 de la Commission. En 2017, le déficit nominal devrait s'améliorer de manière significative, soit de 1,1 % du PIB, par rapport à l'année précédente. Le contexte macroéconomique favorable, en particulier pour l'emploi, devrait entraîner une hausse des recettes provenant des impôts et des cotisations sociales. Néanmoins, les salaires du secteur public, les transferts sociaux, les subventions et la consommation intermédiaire devraient continuer de progresser par rapport à l'année précédente. Pour 2018, le projet de plan budgétaire, qui vise un excédent des administrations publiques de 0,4 % du PIB au lieu du déficit de 0,2 % du PIB prévu dans le programme de stabilité pour 2017, s'explique principalement par l'augmentation des recettes escomptées. À la suite du nouveau calcul¹, le projet de plan budgétaire vise un solde structurel inchangé de -1,5 % en 2017, évoluant favorablement pour atteindre -1,0 % en 2018. Le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer de 3,3 points de pourcentage en 2017 pour s'établir à 75,2 % du PIB et à 71,7 % du PIB en 2018, sous l'effet d'une croissance économique solide, de la diminution des dépenses consacrées au paiement d'intérêts et d'une réduction des réserves de liquidités accumulées antérieurement. Dans le contexte de baisse de la charge d'intérêts, l'amélioration prévue du solde structurel en 2018 (de 0,5 % du PIB) s'accompagne d'une amélioration du solde primaire structurel (de 0,2 % du PIB).
8. Dans son programme de stabilité pour 2017, la Slovénie indique que l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés est important et qu'il devrait être considéré comme une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État, tel que défini à l'article 5, paragraphe 1, et à 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 du pays est important et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. Plus précisément, la Slovénie a demandé un écart temporaire de 0,07 % du PIB en 2017 par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif à moyen terme, en relation avec l'afflux de réfugiés. Le projet de plan budgétaire 2018 de la Slovénie confirme ce montant. La Commission a provisoirement estimé que la Slovénie pouvait bénéficier d'une tolérance de 0,01 % du PIB pour les coûts dont la Commission estime qu'ils sont clairement et directement liés à l'afflux exceptionnel de réfugiés. La Commission présentera une évaluation définitive au printemps 2018, y compris en ce qui concerne les montants éligibles, sur la base des données d'observation communiquées par les autorités.
9. Le projet de plan budgétaire comporte des mesures visant à contenir les salaires du secteur public, notamment en continuant également en 2018 à limiter le paiement des

¹ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

primes de performance et retarder les paiements liés aux promotions (0,3 % du PIB en 2018). Toutefois, le gouvernement a aussi pris des mesures pour éliminer les incohérences du système des salaires (classification et comparaison des différents emplois) qui auront un effet de compensation partielle. Par conséquent, d'une manière générale, la Commission estime que les économies générées par les mesures liées aux salaires, présentées dans le projet de plan budgétaire en 2018, seront limitées. D'après les estimations, les mesures visant à contenir les allocations sociales se traduiront par une réduction des dépenses de 0,1 % du PIB en 2018. Plusieurs mesures d'assainissement qui ont été prises en 2012 dans le cadre de la loi sur les mesures d'intervention supplémentaires en ce qui concerne les transferts sociaux seront prolongées jusqu'en 2018. Parmi ces mesures figurent l'indemnisation du congé parental, qui reste fixée à un taux de 90 % avec un montant maximal limité, et la limitation de l'incitation à l'emploi des travailleurs âgés. En outre, les critères restrictifs de revenus applicables à l'octroi des bourses d'études à vocation sociale seront partiellement prorogés jusqu'en 2018.

10. Selon les prévisions de l'automne 2017 de la Commission, le solde budgétaire nominal des administrations publiques devrait également continuer de s'améliorer, pour atteindre un budget en équilibre en 2018. La Commission table sur une croissance légèrement supérieure des salaires dans la fonction publique, une hausse de la consommation intermédiaire en 2018 et une dynamique plus souple en ce qui concerne l'utilisation des fonds de l'UE par rapport aux prévisions du projet de plan budgétaire. La Commission prévoit une augmentation de 15 % des investissements publics, tandis que le projet de plan budgétaire prévoit un taux de croissance de près de 34 %. Par conséquent, selon la Commission, les transferts en capital devraient augmenter à un rythme plus lent que celui prévu dans le projet de plan budgétaire et les autres dépenses en capital prévues devraient rester stables. Les principaux risques à la baisse qui pèsent sur les finances publiques au cours des prochaines années découlent des pressions à la hausse sur les dépenses, en particulier sur les salaires et les retraites. Tout comme l'indique le projet de plan budgétaire, la Commission anticipe une poursuite de la baisse du ratio de la dette, qui devrait atteindre 74,1 % du PIB en 2018. La différence par rapport au ratio de 71,7 % prévu dans le plan de projet budgétaire s'explique principalement par des projections différentes en ce qui concerne le solde budgétaire des administrations publiques et des hypothèses plus prudentes concernant l'ajustement des stocks-flux.
11. Le projet de plan budgétaire ne contient pas suffisamment d'informations pour qu'il soit possible de juger du respect des dispositions transitoires relatives au critère de réduction de la dette. Selon les prévisions de l'automne 2017 de la Commission, la Slovaquie devrait accomplir des progrès suffisants en vue de respecter le critère de réduction de la dette en 2017 et 2018.
12. En 2017, la Slovaquie était invitée à réaliser un ajustement structurel de 0,6 % du PIB. Le critère des dépenses fondé sur le projet de plan budgétaire indique la conformité. Par contre, la variation du solde structurel (recalculé) prévue dans le projet de plan budgétaire souligne le risque d'un écart important, à la fois sur une période d'un an (écart de 0,6 % du PIB) et de deux ans (écart annuel moyen de 0,4 % du PIB). Une évaluation globale s'impose donc. On estime que le critère des dépenses reflète de manière appropriée l'effort budgétaire sous-jacent prévu par la Slovaquie, tandis que la lecture de l'effort budgétaire basée sur le critère du solde structurel est influencée de manière négative par des déficits de recettes significatifs. Par conséquent, il est estimé que le projet de plan budgétaire présenté par la Slovaquie devrait mener au

respect des exigences du volet préventif en 2017. Selon les prévisions d'automne de la Commission, tant le solde structurel que le critère des dépenses soulignent le risque d'écart important en 2017 (respectivement, un écart de 0,7 % du PIB et de 0,6 % du PIB). Comme indiqué plus haut, le critère des dépenses semble mieux refléter l'effort budgétaire sous-jacent de la Slovénie. Cependant, le critère des dépenses est influencé par le taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme qui y est utilisé, qui est nettement inférieur au taux de croissance potentielle du PIB résultant des prévisions pour l'année concernée, en raison de la forte incidence négative des années de crise. À ce stade, après la prise en compte, dans le critère des dépenses, de l'estimation ponctuelle de croissance potentielle figurant dans les prévisions d'automne de la Commission, il semblerait que la Slovénie soit exposée à un risque de dérapage en 2017. La conclusion ne serait pas différente si l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés n'était pas prise en compte dans l'évaluation.

En 2018, la croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 0,6 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Le critère des dépenses fondé sur le projet de plan budgétaire fait apparaître un risque d'écart en 2018 (écart de 0,4 % du PIB) ainsi que pour la période 2017-2018 (écart annuel moyen de 0,2 % du PIB). Parallèlement, le solde structurel (recalculé) prévu dans le projet de plan budgétaire souligne le risque d'un écart important, à la fois en 2018 (écart de 0,5 % du PIB) et pour la période 2017-2018 (écart de 0,6 % du PIB). Une évaluation globale s'impose donc. Le solde structurel continuant d'être influencé de manière négative par des déficits de recettes en 2018, on considère à nouveau que le critère des dépenses reflète mieux l'effort budgétaire sous-jacent. Par conséquent, le projet de plan budgétaire prévoirait un risque d'écart par rapport aux exigences du volet préventif en 2018. Selon les prévisions d'automne de la Commission, les deux critères indiquent un risque d'écart important (respectivement, un écart de 1,2 % et de 1,0 % du PIB sur la base du critère des dépenses et du solde structurel). Une appréciation globale confirme la conclusion selon laquelle il existe un risque d'écart significatif.

Les recommandations spécifiques par pays adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017 indiquent que l'évaluation du projet de plan budgétaire pour 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devront tenir dûment compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation de la politique budgétaire qui contribue à la fois au renforcement de la reprise en cours et au maintien de la viabilité des finances publiques. La Commission a procédé à une évaluation qualitative de la vigueur de la reprise en Slovénie, tout en tenant dûment compte de ses problèmes de viabilité. Si la Slovénie ne connaît pas de problèmes de viabilité à court terme, les risques globaux qui pèsent sur la viabilité budgétaire à moyen terme sont jugés élevés. La reprise en Slovénie ne semble pas fragile. Cependant, l'écart de production estimé fait l'objet d'une incertitude, comme cela a été signalé par l'outil de plausibilité, et il se peut que l'ajustement budgétaire de 1,0 % résultant de la matrice aboutisse au retrait trop brutal du soutien politique et ait une incidence négative trop forte sur la croissance économique en Slovénie, en particulier en ce qui concerne les investissements qui restent inférieurs aux niveaux d'avant la crise. Afin d'assurer un équilibre entre les besoins de stabilisation actuels et les défis à relever en matière de durabilité, la Commission estime qu'il convient de faire un effort budgétaire structurel d'au moins 0,6 % du PIB, sans aucune marge supplémentaire d'écart sur une période d'un an. Cela équivaut à un taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes qui n'excède pas 1,5 %. En tenant compte de ce qui précède dans l'évaluation

globale, l'ajustement budgétaire de la Slovénie ne saurait toutefois être considéré approprié, compte tenu des défis en matière de durabilité auxquels la Slovénie est confrontée, sur la base des prévisions de l'automne 2017 de la Commission.

13. Au lendemain de la crise, des mesures d'assainissement ont été prises, tant en ce qui concerne le volet des recettes que celui des dépenses. La part de l'investissement dans le montant total des dépenses publiques a diminué depuis 2011, tandis que la part des prestations sociales et des salaires a augmenté. Le projet de plan budgétaire prévoit un accroissement notable des investissements publics en 2018. Le projet de plan budgétaire fait état des mesures prises pour réformer le système de santé, notamment le lancement d'une consultation publique sur le projet de loi sur les soins de santé et l'assurance-maladie, la prolongation de la passation conjointe et obligatoire de marchés publics pour les dispositifs médicaux sur une période de deux ans, la mise en œuvre de solutions de santé en ligne, et la préparation d'une nouvelle loi sur les soins de longue durée. Ces mesures répondent au volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017². Le Conseil a également recommandé à la Slovénie de garantir la viabilité et l'adéquation à long terme du système des retraites: le projet de plan budgétaire indique que des mesures seront élaborées afin de garantir la viabilité du système des retraites et d'assurer un revenu décent aux retraités; ces mesures devraient entrer en vigueur après 2020.
14. Dans l'ensemble et après avoir étudié la nécessité de parvenir à un équilibre entre l'objectif qui consiste à renforcer la reprise en cours et celui d'assurer la viabilité budgétaire, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Slovénie, qui est actuellement soumis au volet préventif et à une période transitoire en vue de réaliser des progrès suffisants pour respecter le critère de réduction de la dette, présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. L'ajustement budgétaire prévu dans les prévisions de la Commission pour 2018 n'est pas approprié au regard des défis à moyen terme en matière de durabilité que la Slovénie doit relever. L'amélioration du déficit nominal et du ratio de la dette au PIB s'explique en partie par l'environnement économique favorable. L'affermissement de la reprise réunit les conditions pour que la Slovénie reconstitue suffisamment de réserves budgétaires afin qu'elle puisse résister à de futurs ralentissements économiques. La Commission invite donc les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin d'assurer la conformité du budget 2018 avec le pacte de stabilité et de croissance.

² JO C 261 du 9.8.2017.

La Commission est également d'avis que la Slovénie a accompli des progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 dans le cadre du Semestre européen 2017 et invite donc ses autorités à poursuivre sur cette voie. Une évaluation exhaustive des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2018 et dans le cadre des recommandations spécifiques par pays contenues dans la proposition de la Commission prévue pour mai 2018.

Fait à Bruxelles, le 22.11.2017

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission