



**Études économiques
de l'OCDE**

**République
slovaque**



OCDE 

Volume 2004/1 – Mars 2004

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2004**

République slovaque



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Vue d'ensemble de la conjoncture économique et des enjeux de l'action publique	25
Une croissance forte alimentée par l'investissement direct étranger	25
Un taux d'emploi faible, un chômage élevé	31
Une économie duale et un secteur à la traîne	32
Les perspectives d'évolution	40
Les enjeux de l'action publique	41
II. Politique macroéconomique	45
Politique monétaire et politique de taux de change	45
Assainissement des finances publiques	53
III. Rationaliser les dépenses publiques	63
L'évolution suivie par les dépenses publiques depuis la transition n'est pas viable	63
Le nouveau système de gestion budgétaire	83
Recommandations	99
IV. Réformes structurelles pour la création d'entreprises et d'emplois	103
Marchés des produits	111
Marchés financiers	124
Les carences du marché du travail	129
Problèmes de développement durable	143
Notes	165
Bibliographie	175
<i>Annexes</i> : Chronologie économique	178



Encadrés

1. Un chômage de longue durée lié à l'offre ou à la demande ?	33
2. Trois scénarios de croissance	42
3. Coûts et avantages d'un respect rapide des critères de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro	54
4. Le programme de réformes fiscales de 2004	59

5.	Calendrier d'établissement du budget 2004	76
6.	La mise en place difficile d'un Trésor public	81
7.	Comment le produit des privatisations est-il utilisé ?	83
8.	Planification à moyen terme des investissements en infrastructures routières	86
9.	La décentralisation	92
10.	Recommandations relatives à la réforme du secteur public	100
11.	Perceptions du public à l'égard de la corruption	113
12.	Amélioration du régime des faillites	115
13.	La réforme du Code du travail	136
14.	La nouvelle stratégie pour l'emploi	138
15.	Le problème des Roms	144
16.	L'intégration des politiques concernant les différents domaines du développement durable	146

Tableaux

1.	Produit intérieur brut trimestriel	26
2.	Balance des opérations courantes et balance des paiements	29
3.	Ventilation sectorielle du PIB	30
4.	Sociétés financières rentables et non rentables	38
5.	Coûts totaux de main-d'œuvre selon le régime de propriété	39
6.	Évolution des salaires	40
7.	Programme monétaire de la Banque nationale de Slovaquie	46
8.	Monnaie et crédit	50
9.	Comptes des administrations publiques	58
10.	Ratios salaire/pension	67
11.	Prix de l'énergie	69
12.	Tarifs résidentiels des services d'utilité publique	69
13.	Évolution de la demande de transport	70
14.	Évolution de la demande de services d'enseignement primaire et secondaire	71
15.	Coûts des établissements d'enseignement	72
16.	Équilibrage potentiel des prix dans le secteur de la santé	73
17.	Efficacité du système judiciaire : comparaison internationale	73
18.	Dépenses publiques : prévisions et résultats	74
19.	Rapports périodiques sur le budget	77
20.	Dettes officielles et montant total des engagements publics	82
21.	Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE	104
22.	Indicateurs de l'environnement économique	111
23.	Entrées d'investissements directs étrangers	118
24.	Banques : principaux indicateurs	124
25.	Emploi salarié par secteur	131
26.	Bénéficiaires de prestations par dispositif de garantie de ressources	133
27.	Taux de cotisation aux divers régimes de sécurité sociale	137
28.	Principaux indicateurs : changements climatiques	148
29.	Émissions de GES et indicateurs sectoriels	149
30.	Principaux indicateurs : pollution atmosphérique	154
31.	Indicateurs de résultats : revenu de retraite durable	159

Graphiques

1.	Résultats macroéconomiques	27
2.	Des résultats à l'exportation qui s'améliorent	28
3.	Potentiel de croissance et écart de production	30
4.	Les deux déterminants du PIB par habitant	31
5.	Services privés et travail indépendant	32
6.	L'importance croissante du secteur financé par l'IDE	35
7.	Rentabilités des différents secteurs	36
8.	Distribution cumulée de l'emploi selon la part des salaires dans la valeur ajoutée, en 2000	37
9.	Taux de change nominaux	48
10.	Évolution des taux d'intérêt	49
11.	Conditions monétaires	51
12.	Soldes budgétaires des administrations publiques après la transition	57
13.	Classification économique des dépenses publiques	64
14.	Classification fonctionnelle des dépenses publiques	65
15.	Revenu par habitant et dépenses publiques dans les pays de l'OCDE	66
16.	Emploi et salaires dans le secteur public	68
17.	L'inertie des principales catégories de dépenses	75
18.	Tarifs des télécommunications	119
19.	Coûts et diffusion de l'accès à l'Internet	120
20.	Tarifs de l'énergie	122
21.	Prêts bancaires par secteur	126
22.	Indicateurs du marché du travail par âge et sexe	130
23.	Structure du chômage	132
24.	Niveaux d'études	141
25.	Résultats scolaires des Roms et du reste de la population	143
26.	Prix de l'énergie en République slovaque	151
27.	Émission de polluants atmosphériques : Objectifs pour 2010 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance	155
28.	Solde financier du régime public de retraite rapporté au PIB, 2000-2050	158

STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE (2002)

LE PAYS

Superficie (km ²)	49 035	Villes principales (nombre d'habitants)	
Superficie agricole(km ²)	24 440	(fin 2001)	
		Bratislava	428 094
		Kosice	236 036
		Presov	92 720
		Nitra	87 308

LA POPULATION

Population (en milliers)	5 379
Nombre d'habitants par km ²	110
Accroissement annuel de la population (1990-2002, en pourcentage)	0.1
Taux de mortalité infantile (pour mille naissances viables, 2000)	8.6
Espérance de vie à la naissance (2000) : Hommes	69.2
Femmes	77.4
Chômage recensé, pourcentage de la population active	18.0
Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (pourcentage de la population active)	18.5
Emploi mesuré par l'enquête sur le marché du travail (en milliers)	2 127

PRODUCTION

PIB (en milliards de SKK)	1 096.4
PIB par habitant (en dollars EU au taux de change du marché)	4 406
Formation brute de capital (en pourcentage du PIB)	29.8

LE GOUVERNEMENT

En pourcentage du PIB		Composition du Parlement de la République slovaque (élections de septembre 2002) :	
Recettes de l'État	43.6	Mouvement pour une Slovaquie démocratique	35
Dépenses de l'État	50.8	Union démocratique et chrétienne de la Slovaquie	27
Dette publique	38.2	SMER	24
Dette extérieure officielle	15.3	Coalition hongroise	20
		Mouvement démocratique chrétien	15
		Alliance du nouveau citoyen	14
		Parti communiste slovaque	11

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, % du PIB	71.8	Importations de biens et services, % du PIB	78.9
Principales exportations, % du total		Principales importations, % du total	
Machines et matériel de transport	39.6	Machines et matériel de transport	38.2
Produits manufacturés	41.0	Produits manufacturés	28.8
Produits chimiques	6.9	Produits chimiques	10.7
Autres	12.5	Autres	22.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : couronne slovaque	
Unité monétaire par dollar EU (moyenne)	
Année 2002	45.3
Décembre 2003	33.5

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

•

La situation économique et les politiques de la République slovaque ont été évaluées par le Comité le 24 novembre 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 16 décembre 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenç, Peter Walkenhorst et Jaromir Cekota sous la direction de Yutaka Imai.

•

L'étude précédente de la République slovaque a été publiée en juin 2002.

Évaluation et recommandations

La croissance est vigoureuse et les déséquilibres macroéconomiques sont progressivement réduits, mais le chômage reste trop élevé

L'économie slovaque évolue sur une trajectoire de croissance élevée qu'alimente l'expansion des investissements directs de l'étranger (IDE), attirés par des conditions d'activité favorables dans un pays qui sera bientôt intégré à l'UE. À cet égard, il est frappant de constater que la Slovaquie, dont les coûts de main-d'œuvre restent les seconds parmi les plus bas de la zone de l'OCDE, est en passe de devenir l'an prochain le premier producteur d'automobiles par habitant de la zone OCDE. Le PIB réel croît à un rythme annuel de l'ordre de 4 pour cent, les exportations augmentent régulièrement et la demande intérieure privée est robuste. Le déficit de la balance courante est revenu à un niveau plus gérable. Les salaires augmentent au rythme de la productivité, les pressions inflationnistes et les déséquilibres extérieurs se trouvent ainsi contenus tandis que l'inflation sous-jacente continue de décroître. Mais en même temps l'économie slovaque souffre d'un taux d'emploi parmi les plus bas de la zone de l'OCDE. La demande de travail reste faible car les entreprises locales sont à la traîne des entreprises hautement productives issues des IDE, tandis que les services intérieurs et l'emploi indépendant demeurent embryonnaires. La vocation à travailler est également affaiblie par un système de protection sociale qui a longtemps été extrêmement généreux. En conséquence, le chômage, concentré chez les travailleurs peu qualifiés, les jeunes et les personnes âgées hors de la région de Bratislava, demeure très élevé (17 pour cent dans l'optique des enquêtes à l'automne 2003) et risque de croître encore à la suite des suppressions de postes dans l'administration et les entreprises de service public.

La politique économique doit relever trois grands défis,...

Les autorités sont confrontées à trois grands défis. Premièrement, leur volonté d'adhérer à la zone euro dès que les critères de convergence nominale seront respectés de façon durable implique un programme macroéconomique contraignant. Une réduction considérable des déficits budgétaires s'impose, non seulement pour observer les règles budgétaires mais aussi pour poursuivre les objectifs de désinflation sans provoquer un durcissement excessif des conditions monétaires qui pèserait sur la croissance et la création d'emplois. Deuxièmement, il faut accroître le taux d'emploi en modifiant radicalement les incitations en faveur de l'offre et de la demande de travail tout en préservant la confiance des ménages et l'appui politique aux mesures gouvernementales. La législation récemment instaurée pour renforcer les incitations à travailler doit être pleinement appliquée. Troisièmement, il est manifestement indispensable de réduire la taille de l'administration et d'en accroître l'efficacité, malgré de fortes pressions en faveur du maintien du statu quo, alors que la part des effectifs des administrations publiques dans l'emploi total est l'une des plus élevées parmi les économies de l'OCDE. Une réforme du secteur public est nécessaire non seulement pour appuyer l'assainissement budgétaire mais aussi pour promouvoir un environnement propice à la croissance. Des transformations radicales s'imposent dans le secteur public en vue d'affirmer l'État de droit, d'appliquer aux entreprises des réglementations impartiales et fiables et de construire des infrastructures d'éducation, de formation et de transport plus efficaces sur l'ensemble du territoire.

... et les autorités comptent s'y attaquer avec un audacieux programme de réformes...

Le nouveau gouvernement élu en septembre 2002 a amorcé une série de grandes réformes pour relever ces défis. Sur le front macroéconomique, les autorités se sont formellement engagées à réduire durablement les déficits budgétaires, de façon à alléger le fardeau de la stabilisation économique supporté par la politique monétaire. La Banque centrale, dotée d'un statut autonome, a déjà marqué des points dans sa politique de désinflation, mais un assainissement budgétaire est indispensable pour permettre des conditions monétaires plus stimulantes. Le gouvernement a également commencé de stimuler l'offre et la demande de main-d'œuvre par d'importantes mesures. Les prestations

sociales sont massivement réduites pour les citoyens valides qui restent volontairement au chômage, tandis que l'âge de la retraite est augmenté et que les prestations de retraite sont subordonnées à la durée de la vie active et au montant des cotisations. Les employeurs sont incités à recruter par des réformes du code du travail qui rendent moins coûteuse la création d'emplois permanents ou temporaires ; en outre, dès 2004 des subventions à l'emploi ciblées seront introduites à l'intention des chômeurs de longue durée. Les incitations en faveur des petites entreprises et des travailleurs indépendants ont été améliorées par de fortes réductions des taux d'imposition des revenus des sociétés et des personnes physiques, un assouplissement des réglementations applicables aux entreprises et l'adoption de politiques de la concurrence et des marchés publics qui facilitent l'entrée de nouvelles entreprises.

*... dans lequel
l'interaction
des politiques
est essentielle*

Chacune des composantes de cet audacieux programme de réformes – lancé il y a un an à peine et encore en voie d'application – est importante en elle-même, mais les interactions entre ces réformes amplifieront la contribution à la réussite économique globale. La réaction du secteur privé à l'amélioration des incitations à l'investissement et à la création d'emplois revêt une importance cruciale, et pourrait bien dépasser l'impact passagèrement négatif de l'assainissement budgétaire (net de l'assouplissement monétaire) sur la croissance et l'emploi. L'intensification de la concurrence et l'arrivée d'un plus grand nombre d'entrants dans les services devraient faciliter la désinflation et réduire l'écart d'inflation entre biens échangeables et biens non échangeables, tandis que les réformes du marché du travail devraient accroître encore la flexibilité nominale des salaires et aider la politique monétaire à réaliser les objectifs d'inflation. Les incidences de ce programme de réforme sur les conditions de vie des chômeurs peu qualifiés et des chômeurs de longue durée suscitent une préoccupation légitime, mais les tensions à court terme devraient être neutralisées par une progression de l'emploi. Néanmoins, des mesures complémentaires peuvent s'avérer nécessaires. Étant donné que les taux de chômage varient considérablement suivant le niveau d'instruction (la proportion de chômeurs parmi les hommes de 25-64 ans va de 4.5 pour cent chez ceux qui ont fait des

études supérieures à 44 pour cent chez ceux qui n'ont pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire), les actions de formation devraient viser en premier lieu à améliorer les perspectives de réemploi des catégories défavorisées. L'enjeu pour les pouvoirs publics, dans une optique de croissance mais aussi d'équité, est de tirer pleinement parti des synergies latentes entre les réformes de la politique macroéconomique, du marché du travail, du secteur des entreprises et du secteur public.

***Une réforme
fiscale
fondamentale vise
à renforcer
l'efficacité***

Une réforme fiscale globale a été lancée pour améliorer les incitations à entreprendre et à travailler, accroître la transparence du système fiscal et réduire les distorsions dues aux exonérations et à la double imposition. L'élément central de la réforme est l'instauration d'un taux marginal forfaitaire de 19 pour cent sur tous les revenus des personnes physiques et des sociétés, tandis que l'abattement en faveur des travailleurs à faible revenu est majoré. Pratiquement toutes les exonérations sont supprimées, alors que les impôts sur les mutations, les donations et les successions sont abolis. Une taxe sur la valeur ajoutée s'applique à tous les produits au taux uniforme de 19 pour cent et entraîne un redéploiement majeur de la pression fiscale des impôts directs vers les impôts indirects. Ces réformes prendront effet en janvier 2004 et devraient induire des gains d'efficacité puisque les différentes catégories de revenu feront l'objet d'un traitement plus uniforme. Selon les prévisions officielles, la refonte du système fiscal devrait être sans incidence sur les recettes, mais la multiplicité des dispositions et les carences des données sur les revenus des ménages rendent les prévisions incertaines. Les autorités devraient prévoir des plans et mesures d'urgence pour faire face à d'éventuelles pertes de recettes après la mise en œuvre des réformes en 2004.

***La politique
monétaire
a rempli
ses missions mais
il reste la lourde
tâche de gérer
la transition
à l'UEM***

Ces dernières années, la Banque centrale est parvenue à poursuivre la désinflation en dépit d'ajustements importants, quoique nécessaires, des prix administrés vers les niveaux correspondant à la récupération des coûts. L'appréciation de la monnaie et la modération des prix internationaux ont facilité le processus, mais la clé d'une désinflation réussie a été jusqu'ici la capacité de la Banque centrale de contenir les effets secondaires des hausses des prix administrés par des mesures acti-

ves. L'inflation sous-jacente a été maintenue légèrement au-dessous de la fourchette de 3.2-4.7 pour cent en 2002 et à l'intérieur de la fourchette de 2.1-3.6 pour cent en 2003. Au cours de la même période, l'appréciation tendancielle de la monnaie a été maintenue sur une trajectoire régulière, à peu près parallèle aux gains de productivité, en dépit des fortes entrées de capitaux associées à l'adhésion à l'UE. La politique monétaire ne devra pas sortir de la voie étroite actuelle entre les objectifs d'inflation et les impératifs de compétitivité. La tâche pourrait devenir difficile eu égard à la possible instabilité des flux de capitaux avant l'adhésion à la zone euro, car les pressions dans le sens d'une appréciation de la monnaie sont susceptibles de croître et le besoin d'interventions et de stérilisation pourrait se faire plus pressant. Dans ces circonstances, l'assainissement des finances publiques doit viser à alléger le fardeau de la politique monétaire.

Un assainissement budgétaire rapide s'impose...

La position budgétaire en comptabilité de trésorerie continue d'être minée par les effets durables des politiques perturbatrices du milieu des années 90, et notamment par les coûts *ex post* des crédits et garanties publics octroyés massivement durant cette période. De surcroît, d'importantes réductions d'impôts intervenues depuis 2000 ont rogné les recettes publiques et rendu plus difficile la gestion budgétaire. Les déficits budgétaires ont commencé néanmoins à être maîtrisés en 1999 et 2000 avant de remonter fortement dans la période précédant les élections de 2002. Le déficit en 2002 a atteint 7.2 pour cent du PIB dans l'optique SEC-95. En 2003, le nouveau gouvernement est parvenu à obtenir un soutien pour une stratégie d'adhésion rapide à l'UEM, d'où un premier effort d'assainissement, avec un déficit dans l'optique SEC-95 prévu à moins de 5 pour cent du PIB. Les autorités ont annoncé leur intention de ramener le déficit des administrations publiques au-dessous du niveau de référence de Maastricht (3 pour cent du PIB) d'ici à 2006. Cela représente une amélioration budgétaire de plus de 1 pour cent de PIB par an. Ce profil d'assainissement est suffisamment ambitieux, mais pour le réaliser il faudra déployer des efforts considérables. Les principaux risques entourant cette stratégie tiennent au dérapage possible des dépenses, notamment dans le secteur de la santé, et aux effets recettes incertains de la réforme fiscale programmée pour 2004.

... et devrait s'inscrire dans une stratégie budgétaire à moyen terme

Dans ces circonstances, une stratégie d'assainissement budgétaire à moyen terme est indispensable pour faire en sorte que les résultats budgétaires soient durablement en phase avec les objectifs. Le gouvernement compte agir en ce sens. Le dernier programme économique de préadhésion soumis à l'Union européenne présente des objectifs à moyen terme qui peuvent être rendus plus visibles au public et plus opérationnels du point de vue de l'action des pouvoirs publics. À cet effet, le gouvernement entend soumettre au Parlement un cadre budgétaire triennal à partir du projet de budget pour 2005. Les objectifs à moyen terme de ce cadre devraient se fonder expressément sur des priorités de dépenses stratégiques et sur des hypothèses macroéconomiques prudentes, et prévoir des ajustements en cas d'aléas tant sur le plan des dépenses que sur le plan des recettes. Rendre contraignantes ces conditions cadres est une tâche politiquement très ardue, mais le gouvernement devrait s'y employer.

Des mesures énergiques sont prises pour stimuler le travail...

D'importantes mesures ont été prises pour renforcer les incitations à travailler. Le système de protection sociale est profondément remanié, les prestations étant réduites de moitié pour les citoyens valides qui restent volontairement au chômage. La Slovaquie enregistre toujours le taux de chômage des travailleurs peu qualifiés le plus élevé de la zone de l'OCDE (près de 40 pour cent) et le taux d'emploi le plus bas chez les personnes âgées de 55 à 64 ans (20 pour cent). La réforme des retraites votée en 2003 établit un lien direct entre prestations et cotisations, améliorant ainsi les incitations à travailler. Les prestations pour enfants à charge et les prestations familiales sont également réformées et seront distribuées en partie sous forme de primes fiscales afin d'avantager les revenus d'activité. L'inscription au chômage, nécessaire pour percevoir les prestations sociales, fait l'objet de modalités plus strictes de manière à exclure les salariés travaillant dans l'économie informelle. Ces mesures pourraient raffermir notablement la volonté de travailler. Le Parlement a adopté de nouvelles mesures pour améliorer l'employabilité des chômeurs et réorganiser les services de l'emploi, et d'autres initiatives sont en cours. L'efficacité de ces actions est particulièrement importante pour la minorité

Rom, qui représente environ 8 pour cent de la population totale mais 50 pour cent des chômeurs de longue durée, en partie à cause d'un illettrisme fonctionnel lié à une éducation de base insuffisante. S'il est vrai que l'expérience internationale montre que le rendement de l'éducation de base des adultes est faible, un important investissement dans l'éducation et la formation des adultes apparaît justifié dans le contexte de la République slovaque.

... et la demande de main-d'œuvre

Des réformes d'envergure ont été également lancées pour activer la demande de main-d'œuvre. Les modifications apportées récemment au Code du travail simplifient les procédures d'embauche, de licenciement et de réaffectation des salariés, et facilitent le travail temporaire et supplémentaire. De nouvelles réductions des taux des cotisations sociales, qui restent parmi les plus élevés de la zone OCDE et qui pèsent lourdement sur les catégories peu qualifiées, doivent figurer parmi les modifications prioritaires futures du système d'impôts et de transferts. À défaut de ces réductions, des subventions à l'emploi ciblées équivalant à 30-40 pour cent des coûts d'emploi totaux ont été annoncées pour les entreprises qui recrutent des chômeurs de longue durée dans les régions de fort chômage. Cette mesure est tout à fait opportune, et il faudra mobiliser des financements suffisants pour faire face à une réaction normalement positive du secteur privé. Des réformes complémentaires élargissent encore la base de croissance au-delà du secteur clé de l'IDE, en favorisant l'emploi indépendant et les petites entreprises dans les activités de services à forte intensité de main-d'œuvre. Si le principal stimulant émane de la réforme fiscale, un cadre juridique simplifié pour l'immatriculation des entreprises est mis en place et une modification du régime des garanties devrait faciliter l'octroi de crédits aux petites entreprises. Les politiques des marchés publics et de la concurrence sont également renforcées de manière à instaurer des règles du jeu identiques pour toutes les entreprises. Il est prévu d'égaliser les conditions d'exercice des activités industrielles et commerciales – et d'améliorer le recouvrement de l'impôt – par des mesures pénales contre les activités économiques non déclarées. Cela rend d'autant plus importante la réforme du système de cotisations sociales : les entrepreneurs qui

sortent du secteur informel pourront survivre si leurs obligations formelles demeurent compatibles avec leur capacité de paiement ; des mesures transitoires pourraient être envisagées pour faciliter le processus.

La mise en œuvre du nouveau cadre institutionnel nécessite une administration plus efficace,...

Il est indispensable de disposer d'un système judiciaire plus efficace et plus fiable, notamment pour l'immatriculation des nouvelles entreprises et la gestion des faillites. Des autorités de la concurrence mieux dotées en personnel et en ressources pour s'attaquer aux pratiques d'éviction et aux autres pratiques anticoncurrentielles, et des autorités de régulation sectorielles crédibles en charge des infrastructures de l'énergie, des transports et des communications sont également nécessaires pour maintenir un cadre juridique favorable au marché. Ce cadre est indispensable pour les petites entreprises qui ne disposent pas de moyens de pression politique sur le gouvernement pour protéger leurs droits de propriété ni de pouvoirs de négociation directe face aux entreprises de service public en place. Pour l'heure, il n'y a eu guère de progrès concernant le gouvernement du système judiciaire, la crédibilité de la police et la fermeté des responsables de la régulation économique ; par ailleurs, on signale régulièrement des carences dans la mise en œuvre de diverses composantes du nouveau cadre juridique. Le gouvernement est conscient de ces problèmes et prépare de nouveaux projets de loi concernant les *conflits d'intérêts* dans la fonction publique et les *déclarations de patrimoine* des élus et des fonctionnaires. Ces efforts demandent du temps avant de produire des résultats, et il faut surmonter rapidement la résistance des intérêts privés.

... notamment en ce qui concerne la politique environnementale et le recouvrement de l'impôt

La nécessité est reconnue de mettre en place des politiques environnementales moins coûteuses, qui deviendront plus contraignantes et plus exigeantes, en particulier pour les petites entreprises, lors de l'adhésion à l'UE. Un plus large recours aux instruments économiques est souhaitable, et l'on devra pour cela améliorer les capacités de gestion publique. En ce qui concerne la qualité de l'air, qui a posé un sérieux problème en Slovaquie, un recours accru aux redevances d'émission et aux permis d'émission négociables réduirait les coûts réglementaires. Le recouvrement

de l'impôt est un autre domaine dans lequel les capacités de gestion publique demandent à être renforcées. Il faut utiliser davantage les déclarations de revenus individuelles pour une gestion plus intégrée des prestations et incitations concernant la fiscalité, la protection sociale, la famille et d'autres aspects. Enfin, la capacité de la Slovaquie de tirer pleinement parti des fonds disponibles de l'UE pour ses investissements publics infrastructurels dépend aussi de la qualité de sa fonction publique.

Le secteur public exige une réforme complète,...

L'impératif majeur du gouvernement est d'améliorer très sensiblement la qualité et l'efficacité de la prestation de services par le secteur public dans un large éventail de domaines, tout en réduisant les coûts budgétaires afférents. Le dilemme n'est pas insurmontable dans le contexte slovaque, si l'on considère les lourdes inefficiences anciennes qui affectent la dépense publique. Le nouveau gouvernement a entrepris une réorganisation en profondeur du système des dépenses publiques en engageant des réformes dans trois domaines :

- mise en place de la budgétisation stratégique et fondée sur les résultats ;
- décentralisation et subsidiarité pour la prestation des services publics ;
- transformation radicale du régime de la fonction publique.

Ces mesures ambitieuses en sont à la phase initiale d'application. Il est important de les mettre en œuvre efficacement pour maximiser leurs retombées, augmenter leur crédibilité et exploiter leurs effets de synergie.

... avec une budgétisation stratégique et axée sur les résultats,...

L'assainissement des finances publiques ne devrait pas reposer uniquement sur une limitation des dépenses. Les ajustements et améliorations les plus nécessaires des services gouvernementaux, de la fonction publique et des transferts sociaux ne découlent pas automatiquement de coupes budgétaires. L'expérience récente des pays de l'OCDE et de la Slovaquie elle-même montre que des compressions de dépenses généralisées peuvent avoir des conséquences inopportunes, notamment une érosion de l'infrastructure,

un effet d'antisélection sur la qualité des fonctionnaires et des possibilités accrues de corruption dans la conduite des affaires publiques. Des réductions ciblées des capacités de service dans les secteurs moins prioritaires seraient préférables, même s'il est politiquement plus difficile de désigner des secteurs cibles que de pratiquer des coupes généralisées. La budgétisation stratégique et la budgétisation axée sur les résultats sont des outils indispensables à cet effet, et le gouvernement entend les généraliser dans les budgets à venir, en mettant à profit les enseignements des expériences pilotes en cours. La budgétisation stratégique et axée sur les résultats doit être utilisée plus activement pour redéployer les dépenses des domaines peu prioritaires vers les domaines de forte priorité.

... une décentralisation et l'application de la subsidiarité dans la prestation des services publics...

À la faveur d'une série de lois votées en 2001 et de nouvelles décisions exécutives prises en 2003, la Slovaquie fait un bond en avant dans la voie de la régionalisation. La prestation des principaux services publics, notamment l'éducation, la santé, les transports ferroviaires et les services de protection sociale, a été transférée aux administrations infranationales à partir de 2003. Les niveaux infranationaux sont encore financés par l'administration centrale, mais les transferts seront de moins en moins liés à des utilisations spécifiques, et à partir de 2005 le financement sera assuré principalement par des dotations globales. Cela devrait inciter les régions et les municipalités à réaliser des économies et à améliorer les services, si bien que l'administration centrale pourra réduire sa contribution totale en fonction des gains d'efficacité induits par la décentralisation. Cette ambitieuse réforme offre des possibilités de rationalisation des dépenses, mais elle présente aussi des risques. Les administrations infranationales ne peuvent devenir plus efficaces que l'administration centrale pour la prestation de services qu'à condition de rester entièrement responsables devant les populations locales et d'être indépendantes des intérêts des fournisseurs. L'administration centrale devrait définir et faire appliquer des normes de performance fondamentales pour maintenir la qualité des services publics sur tout le territoire, mais elle doit éviter la microgestion de manière à empêcher une désresponsabilisation des administrations infranationales. Ces dernières sont soumises à des discipli-

nes budgétaires très détaillées définies dans les lois de décentralisation ; ces disciplines doivent être appliquées avec rigueur, notamment en ce qui concerne d'éventuelles lacunes extrabudgétaires. Il faut veiller à une transparence budgétaire intégrale au niveau infranational grâce à des audits procéduraux et fonctionnels réguliers. Enfin, et cet aspect est peut-être le plus important à plus longue échéance, on devra suivre de près l'évolution du degré de satisfaction des utilisateurs et des performances des services dans les différentes régions et rendre publics les résultats comparatifs. Développer ainsi une "culture de la transparence" finirait par atténuer considérablement le conflit entre les objectifs de décentralisation des compétences et d'assainissement global des finances publiques.

... ainsi qu'une réorganisation du régime de la fonction publique

Un nouveau régime de la fonction publique a été mis en place afin d'apporter des modifications quantitatives et qualitatives à l'emploi dans le secteur public. La nouvelle loi sur le service public prescrit les qualifications requises et les dispositions contractuelles pour 36 000 postes de l'administration centrale, tandis qu'une loi sur la fonction publique stipule les dispositions correspondantes pour plus de 400 000 postes de l'administration publique, y compris à l'échelon infranational. Les procédures détaillées de vérification et d'homologation des compétences et qualifications requises, avec des ajustements connexes des contrats offerts, ont pour but de faciliter le licenciement et le remplacement des personnes non qualifiées. Les premiers résultats de la mise en œuvre de ce cadre sont décevants. Les examens et tests n'ont pas pu être pratiqués, et on n'a pas observé d'ajustement significatif de l'emploi du fait des nouvelles dispositions. La réforme axée sur la régionalisation contrarie quelque peu l'application du nouveau régime, étant donné que les autorités infranationales disposent d'une certaine liberté d'action pour la gestion de leur propre personnel. Dans le court terme, les autorités doivent évaluer les obstacles à l'application des nouvelles lois, qui visent essentiellement à faire disparaître la corruption et le népotisme affectant l'emploi dans le secteur public. En même temps, il faut veiller à ce que ces lois n'entravent pas la flexibilité et l'adaptation du secteur public à l'évolution des besoins.

*Les résultats
seront
particulièrement
critiques
en ce qui concerne
les services
d'éducation,...*

Une réforme complète du système éducatif est indispensable, car les nouveaux besoins en capital humain ne sont pas correctement pourvus à l'heure actuelle. Le gouvernement a décidé de décentraliser la propriété des écoles primaires et secondaires au profit des administrations municipales et régionales et de financer les dépenses en fonction du nombre d'élèves dans chaque région. Les administrations infranationales disposeront d'une grande liberté d'action pour gérer les établissements d'enseignement. L'expérience internationale montre qu'il s'agit là d'un choix judicieux. Mais cette même expérience donne à penser que l'administration centrale doit définir des normes de résultats pour préserver la qualité de l'enseignement sur l'ensemble du territoire. Cet aspect est particulièrement important pour les enfants tziganes, qui souffrent d'un double handicap : un contexte familial déficient et des taux d'échec scolaire élevés. L'approche décentralisée pourrait permettre aux administrations infranationales d'expérimenter des méthodes plus efficaces pour respecter les normes fixées, notamment en instaurant une plus grande concurrence entre établissements publics et privés. Dans le secteur de l'enseignement tertiaire, la capacité disponible ne répond pas à la demande, et le gouvernement entend encourager le pluralisme et l'entrée de nouveaux acteurs en transformant les universités en établissements autonomes et en mettant en place des droits de scolarité et des prêts pour études. Les autorités doivent veiller à ce que les organismes professionnels et universitaires qui contrôlent la création de nouvelles universités ne freinent pas l'ajustement de l'offre. Des réformes s'imposent également dans le système de formation et de recyclage de la main-d'œuvre existante. Tandis que les grandes entreprises sont bien outillées pour couvrir leurs propres besoins de formation, des services plus performants offerts sur le marché profiteraient à la collectivité dans son ensemble. Un recyclage axé sur les besoins du marché est particulièrement important pour les adultes ayant des qualifications médiocres ou obsolètes, aussi les dispositifs gouvernementaux doivent-ils être ciblés en priorité sur ces catégories. Le gouvernement peut favoriser une culture de la formation plus efficace en distribuant les subventions existantes sur une base concurrentielle et en fonction des performances des prestataires.

... les infrastructures,...

Les petites et moyennes entreprises ont besoin d'un plus large accès à des infrastructures d'un coût raisonnable et de grande qualité. Les réformes réglementaires programmées dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports doivent être appliquées intégralement et jusqu'au bout, de façon que les entreprises, quelle que soit leur taille, puissent accéder rapidement à des services concurrentiels sur tout le territoire national. Les avantages de la concurrence ne doivent pas être réservés aux gros clients éligibles et aux entreprises disposant de forts pouvoirs de négociation vis-à-vis des entreprises de service public en place, mais profiter aux secteurs des ménages et des entreprises dans leur totalité. Dans certains secteurs, notamment les chemins de fer, la Slovaquie avait agi plus rapidement que ne le prévoit le calendrier progressif des directives de l'UE. Après la décision de faire du réseau ferré une entreprise d'État distincte, on pourrait améliorer considérablement la qualité du système de transport en ouvrant activement le segment voyageurs à la concurrence et en privatisant le segment fret de la compagnie nationale de chemins de fer pour l'attribuer à une entreprise internationale qualifiée. Le réseau routier doit lui aussi être modernisé pour mieux supporter la comparaison avec les pays voisins, avec, le cas échéant, un plus large recours à l'investissement privé. Mais les enseignements des partenariats public-privé en vue de l'exploitation du réseau routier dans la République tchèque et la Hongrie voisines devront être pris en considération pour élaborer des projets qui maximisent les retombées publiques tout en limitant les charges budgétaires.

... le système de retraite...

La réforme des retraites applicable à partir de 2004 améliorera le solde du régime par répartition en portant l'âge légal de la retraite de 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes à 62 ans pour les deux sexes. Le système demeure néanmoins financièrement inviable dans le long terme. Le régime prévu de « cotisations définies forfaitaires » établira un lien plus étroit entre prestations et cotisations ; une fois sa mise en place achevée, il devrait modifier l'opinion des travailleurs sur les cotisations de retraite, qu'ils considéreront non plus comme des quasi-impôts mais comme une quasi-épargne. De nouveaux ajus-

tements du système par répartition sont souhaitables ; il faudrait notamment porter progressivement l'âge normal de la retraite à 65 ans pour les deux sexes. Un pilier par capitalisation est prévu pour compléter le système et étoffer comme il se doit les prestations du régime par répartition, qui baisseront en pourcentage du salaire moyen. Les taux de remplacement baisseront fortement pour les titulaires de bas salaires à l'issue d'une période transitoire de quatre années, et les autorités devraient vérifier si la croissance tendancielle des salaires sera suffisante pour offrir à tous un revenu de retraite minimum. La mise en place du second pilier soulève une difficulté particulière : il est prévu de financer sur le budget de l'État une compensation budgétaire en faveur du principal pilier, étant donné que la réforme entraînerait un détournement de cotisations normalement destinées au régime par répartition. Cette compensation pourrait représenter environ 1 pour cent du PIB par an à court terme, et elle augmentera probablement dans les décennies suivantes. Tant qu'un accord n'aura pas été conclu avec les institutions européennes pour exclure cette compensation des dépenses courantes, les autorités slovaques seront confrontées à un choix difficile : reporter ou édulcorer la réforme du second pilier, et retarder alors la convergence avec les règles de Maastricht, ou pratiquer de nouvelles coupes dans les dépenses.

... et le secteur de la santé

Les autorités ont aussi entrepris de réformer le système de santé, avec pour objectif principal d'assurer sa viabilité financière en veillant à ce que tous les intervenants soient comptables de leurs décisions, du moins en partie. Pour les patients seront mis en place un éventail de prestations de base clairement définies et un système de participation aux frais, l'un et l'autre absents en République slovaque. La propriété des hôpitaux est transférée aux échelons inférieurs d'administration, et les prestataires de services vont se voir imposer une discipline financière par des sociétés d'assurances à but lucratif qui se disputent les adhérents. Si louables que soient les intentions exprimées dans la réforme, beaucoup dépendra des modalités détaillées de la conception et de la mise en œuvre des mesures, notamment en ce qui concerne la diversité de l'éventail de prestations de base, l'ampleur des quotes-parts exigées et la réglementation conçue pour inciter les

assureurs à améliorer l'efficacité plutôt qu'à sélectionner les risques. De surcroît, la déréglementation des prix des services de santé et la décentralisation réduiront l'éventail des moyens de contrôle des coûts à la disposition du gouvernement. Il serait donc sage de ne pas précipiter la réforme dans ce domaine et de ne pas en attendre d'importantes économies budgétaires dans l'immédiat.

Résumé

En résumé, la Slovaquie vient de lancer un ambitieux processus de réformes susceptible de stimuler la croissance de la productivité, d'améliorer le taux d'emploi et d'accélérer le rattrapage des niveaux de revenu par habitant des pays les plus avancés de l'OCDE. Les effets à court terme pourraient être socialement et politiquement contraignants, mais la stimulation de la croissance et de la création d'emplois devrait aider à passer ce cap difficile. Les décideurs publics devraient appliquer intégralement le nouveau cadre pour la création et l'activité des entreprises, en utilisant à cet effet tout l'arsenal juridique disponible. La valorisation du capital humain des nouveaux entrants grâce à la réforme de l'éducation revêt une importance cruciale, tandis qu'un recyclage intensifié des chômeurs de longue durée est également indispensable, notamment pour la population rom. La demande de main-d'œuvre sera stimulée par les réductions prévues des coûts d'emploi des travailleurs à bas salaires, ainsi que par les réformes fiscales fondamentales ayant pour effet rendre plus rentables la création et le développement des entreprises. Il faut s'attacher en priorité à réduire de nouveau les cotisations sociales, qui restent parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE. La réforme du système de dépenses publiques, qui est déjà en bonne voie, devrait faciliter ces réductions supplémentaires et promouvoir l'instauration d'une administration plus légère et plus efficace. La poursuite des efforts d'assainissement des finances publiques améliorera le dosage des politiques macroéconomiques, aidera à maintenir des conditions monétaires stimulantes dans le contexte des pressions pour une appréciation de la monnaie induites par l'adhésion à l'UE, et contribuera à une mise en conformité durable avec les règles de convergence nominale de Maastricht avant l'entrée dans la zone euro. La flexibilité nominale des salaires et des prix devrait être conservée de

manière à préserver la compétitivité de l'économie, et notamment des entreprises manufacturières et de services locales. Si elle s'en tient à ce programme d'action sur plusieurs fronts, la Slovaquie rendra sa croissance plus équilibrée et plus riche en emplois et accélérera encore son processus de rattrapage déjà satisfaisant.

I. Vue d'ensemble de la conjoncture économique et des enjeux de l'action publique

Une croissance forte alimentée par l'investissement direct étranger

La politique économique de la République slovaque a été mal orientée au cours des premières années qui ont suivi l'indépendance du pays en 1993. Les réformes structurelles, en particulier, ont été repoussées, tandis qu'une politique budgétaire expansionniste soutenait la consommation intérieure et l'emploi, débouchant au milieu des années 90 sur des déficits conséquents, tant au niveau du budget de l'État que des paiements courants. Toutefois, une politique monétaire relativement restrictive a empêché toute spirale inflationniste. Après que le gouvernement eut radicalement changé de cap économique en 1998, délaissant une politique fondée sur l'intervention de l'État pour s'engager dans la voie de réformes libérales, le resserrement de la politique budgétaire a d'abord eu un coût élevé en termes de production et d'emplois. Cependant, l'économie a rapidement retrouvé sa dynamique de croissance (tableau 1 et graphique 1), le dosage des composantes de la politique économique devenant plus équilibré et l'investissement direct étranger (IDE) affluant massivement.

Un des facteurs essentiels ayant attiré les investisseurs étrangers en République slovaque ces dernières années réside dans le bas niveau des coûts de main-d'œuvre qui, dans le secteur des entreprises, représentent en moyenne moins d'un cinquième de ceux de pays de l'UE tels que l'Autriche et l'Irlande. La hausse des salaires étant plus rapide que celle de la productivité du travail, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté plus vite en Slovaquie que dans les autres pays d'Europe centrale et orientale au fil du temps, mais la République slovaque conserve un avantage en termes de coût du travail. Parallèlement à l'accélération du rythme des privatisations et à l'amélioration des conditions offertes aux investisseurs directs étrangers depuis 1998, l'investissement étranger a enregistré un net rebond, contribuant à son tour à l'augmentation de la productivité du travail. De nombreuses données empiriques indiquent en effet que la productivité de la main-d'œuvre dans les entreprises à capitaux étrangers est considérablement plus forte que dans les

Tableau I. **Produit intérieur brut trimestriel**
Pourcentages de variation en glissement annuel, prix de 1995

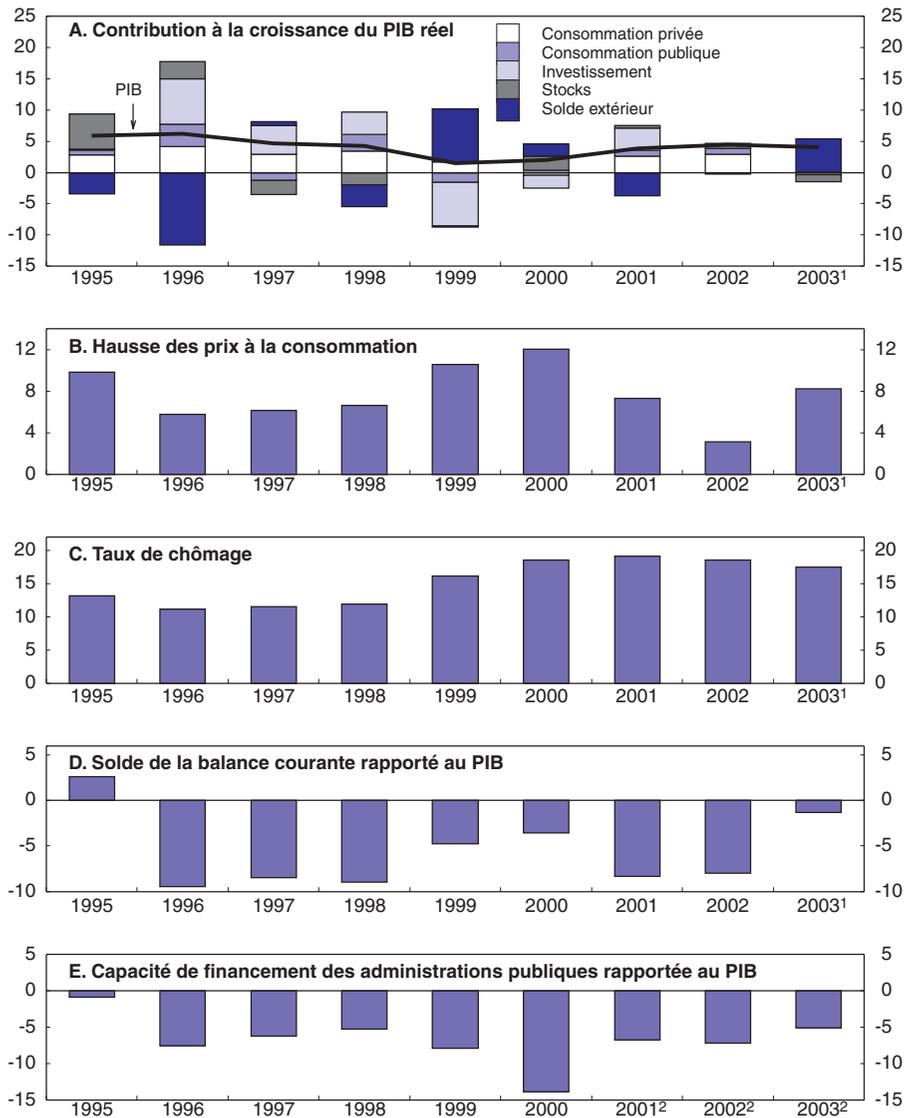
	2001				2002				2003		
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3
Produit intérieur brut	3.4	2.9	3.8	5.0	3.9	4.0	4.3	5.3	4.1	3.8	4.2
Consommation finale des ménages	5.1	3.1	5.7	5.1	5.2	6.2	4.8	5.0	2.7	0.2	-2.2
Consommation publique	0.5	6.8	7.9	3.3	7.6	7.4	3.1	1.2	2.0	-3.4	-0.1
Formation brute de capital fixe	12.0	14.3	18.6	10.8	-1.7	0.1	-2.0	0.0	-2.4	0.0	-0.7
Variation des stocks et acqu. nette d'objets de valeur	-0.9	0.6	0.3	1.6	-0.6	-0.7	2.5	2.0	-0.1	-2.0	-1.0
Exportations de biens et services	12.8	7.6	6.8	-1.5	-4.0	4.6	8.7	12.9	21.0	21.9	22.6
Exportations de biens	14.0	8.4	4.6	-2.9	-5.0	4.5	11.4	12.2	25.4	25.6	26.0
Exportations de services	7.3	3.8	19.0	6.5	1.2	5.3	-4.5	16.7	-0.5	2.7	3.3
Importations de biens et services	14.9	13.5	14.6	2.0	-4.7	4.6	9.4	11.8	16.5	13.1	13.6
Importations de biens	16.1	14.2	14.9	2.5	-5.9	4.0	8.3	12.2	15.2	14.3	15.2
Importations de services	6.8	9.3	13.0	-1.4	3.8	8.2	16.9	9.6	25.4	4.5	3.1
Exportations nettes	-1.7	-4.4	-5.8	-2.8	0.7	-0.1	-0.9	0.3	3.0	6.4	6.6

Source : Office de statistique de la République slovaque.

entreprises nationales slovaques, atteignant même dans certains cas les niveaux enregistrés en Europe de l'Ouest¹. En outre, la politique monétaire a permis d'abaisser le niveau des anticipations inflationnistes, demeuré élevé jusqu'à la fin des années 90, et d'endiguer l'appréciation nominale de la monnaie dans des limites correspondant globalement aux hausses de productivité du secteur exportateur. La faiblesse des coûts de main-d'œuvre et les gains de productivité découlant des flux d'IDE ont contribué à l'amélioration des résultats de la République slovaque à l'exportation depuis 2001, sur fond de ralentissement international (graphique 2). C'est un des facteurs qui ont permis à la Slovaquie d'afficher ces deux dernières années un des taux de croissance les plus élevés des pays de l'OCDE, la production augmentant en moyenne de plus de 4 pour cent par an.

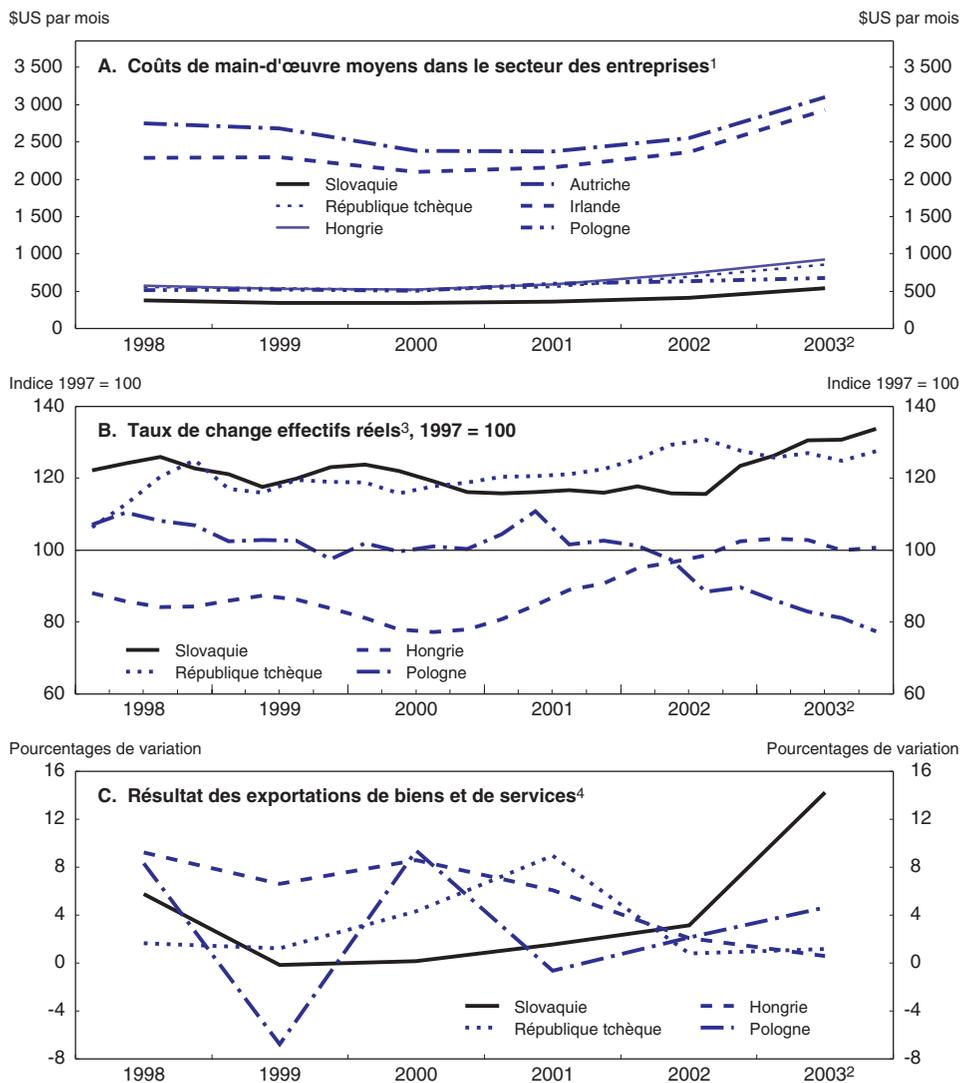
Des pressions externes continuent cependant à s'exercer sur l'économie. La récente dégradation de la balance des services reflète dans une large mesure un fléchissement du transport d'énergie et autres produits exportés qui ne devrait avoir cependant qu'une incidence passagère. Le solde de la balance commerciale s'est amélioré par rapport aux déficits considérables enregistrés en 2001 et 2002, mais des déséquilibres pourraient de nouveau se faire jour à la suite d'une

Graphique 1. **Résultats macroéconomiques**
En pourcentage



1. Trois premiers trimestres.
2. Estimations sur la base des comptes nationaux.
Source : OCDE.

Graphique 2. Des résultats à l'exportation qui s'améliorent



1. Rémunération par salarié en dollars courants.

2. Prévisions de l'OCDE.

3. Taux calculés vis-à-vis de 42 pays sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier. Une baisse indique un gain de compétitivité.

4. Rapport du volume des exportations au marché d'exportations.

Source : OCDE.

Tableau 2. **Balance des opérations courantes et balance des paiements**
En millions de dollars des États-Unis

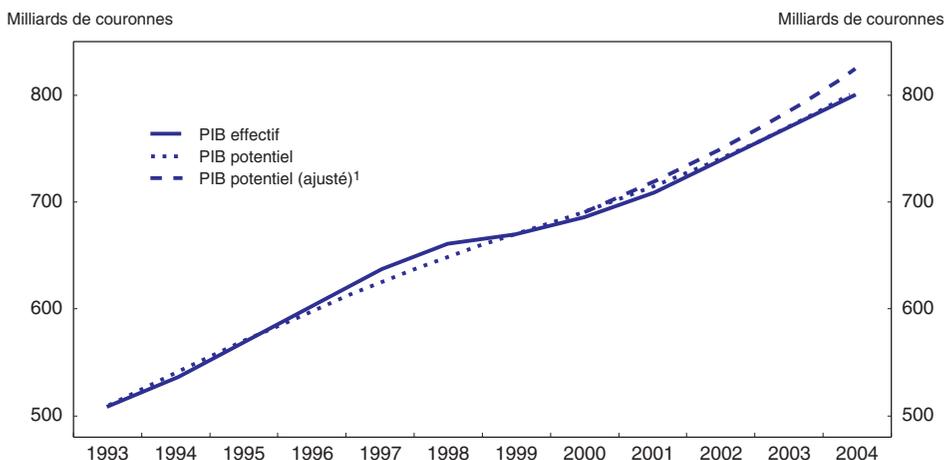
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Janv.-août
Balance des opérations courantes	-1 827	-1 982	-980	-702	-1 746	-1 924	-98
En % du PIB	-8.7	-9.0	-4.9	-3.7	-8.8	-8.1	
Balance commerciale	-2 081	-2 353	-1 092	-904	-2 125	-2 117	-297
Exportations	9 639	10 720	10 229	11 872	12 645	14 382	13 673
Importations	11 720	13 073	11 321	12 777	14 770	16 499	13 970
Services	201	161	218	438	480	456	120
Crédits	2 297	2 436	2 063	2 245	2 490	2 786	2 086
Débits	2 096	2 275	1 845	1 807	2 010	2 330	1 966
Revenu	-122	-157	-301	-353	-313	-456	-102
Crédits	316	438	267	269	322	343	647
Débits	437	595	568	622	634	800	749
Transferts courants	175	367	196	118	212	193	181
Crédits	543	646	465	344	500	476	348
Débits	368	279	269	227	288	282	167
Compte des opérations en capital et des opérations financières	1 862	2 053	1 924	1 320	1 801	5 217	566
Opérations en capital	0	70	160	92	78	107	75
Opérations financières	1 862	1 983	1 764	1 228	1 723	5 109	491
Investissements directs	125	537	761	1 904	1 542	4 049	389
Investissements de portefeuille	25	793	623	819	-229	553	-531
Autres investissements	1 712	652	380	-1 496	398	507	640
Erreurs et omissions	-12	-621	-224	206	89	353	-137
Balance globale	-12	-550	721	824	143	3 646	605
En % du PIB	-0.1	-2.5	3.6	4.3	0.7	15.4	

Source : Banque nationale de Slovaquie.

hausse de l'investissement et des importations de machines liée à l'IDE. Par ailleurs, il n'est pas acquis que le déficit des paiements courants pourra être financé par des flux non générateurs d'endettement, les entrées de capitaux liées aux privatisations étant vouées à diminuer (tableau 2).

On estime que la croissance était inférieure à son niveau potentiel à la fin de l'année 2003. Cependant, comme le montre le graphique 3, il est difficile d'estimer précisément la situation de l'économie par rapport à son potentiel. Il y a peu encore, le secteur productif ne fonctionnait pas dans des conditions normales de marché, dans la mesure où il a massivement bénéficié d'injections de capitaux publics et de garanties de l'État au cours de la période 1995-1998. Qui plus est, la possibilité d'un ajustement à la hausse des capacités de production doit être prise en compte, étant donné l'essor des entrées d'IDE caractérisées par une forte productivité et les réformes structurelles en cours (tableau 3). Pour refléter cette

Graphique 3. Potentiel de croissance et écart de production



Note : Estimations sur la base des prix de 1995.

1. Réestimation de la production potentielle, dans l'hypothèse d'une accélération de la croissance tendancielle consécutive à des réformes structurelles.

Source : OCDE.

poussée, il a été procédé à une deuxième estimation de la production potentielle – en complément de la méthode classique de filtrage –, qui repose sur l'hypothèse d'une croissance des capacités de production plus forte que celle observée. Compte tenu de ces ajustements, il semble clair que l'expansion de l'économie est inférieure à son rythme potentiel. L'écart de production négatif qui en résulte concorde avec la faiblesse des pressions salariales, malgré une légère hausse de l'inflation en 2003. Par ailleurs, la faiblesse persistante du taux d'emploi montre qu'il existe

Tableau 3. Ventilation sectorielle du PIB

En pourcentage du PIB

	1996	1998	2000	2002
Agriculture	5.1	5.4	5.2	5.1
Industrie (sauf construction)	30.4	27.0	25.9	25.9
Construction	6.7	5.1	3.5	3.6
Commerce, hôtels et restaurants; transport, entreposage, postes et télécommunications	21.8	23.6	25.3	24.2
Intermédiation financière et autres services aux entreprises	12.7	14.7	16.4	16.8
Administration publique et défense ; éducation; santé, services sociaux; autres services communautaires	15.3	15.4	14.8	16.1

Source : Office statistique de la République slovaque et Eurostat.

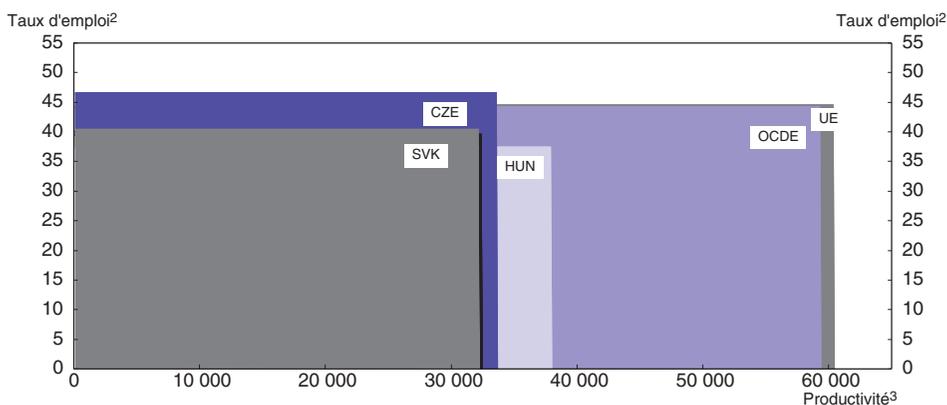
un potentiel d'offre non utilisé et explique en partie l'écart de PIB par habitant qui sépare la République slovaque des autres pays de l'OCDE (graphique 4).

Un taux d'emploi faible, un chômage élevé

Si le taux d'activité de la population slovaque âgée de 15 à 64 ans s'établit au niveau respectable de 70 pour cent, légèrement supérieur à la moyenne de l'Union européenne (UE), du fait de l'ampleur du chômage son taux d'emploi est inférieur de pas moins de 7 points de pourcentage à la moyenne de l'UE. À 57 pour cent, le taux d'emploi slovaque est l'un des plus bas observés dans la zone de l'OCDE. De plus, la structure de l'emploi présente une asymétrie en faveur du secteur public : le secteur des administrations publiques représente en effet plus d'un cinquième des emplois existants, ce qui en fait un des plus importants de la zone de l'OCDE.

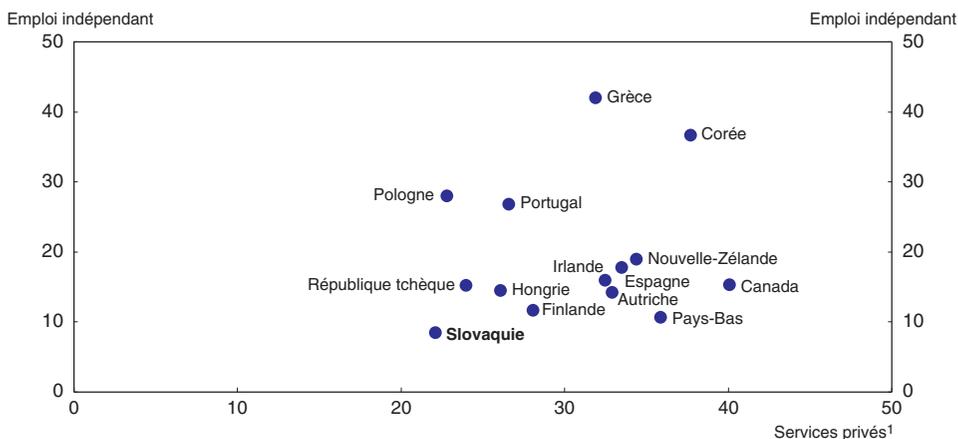
La proportion de personnes peu qualifiées parmi les chômeurs est passée de 8 à 23 pour cent de 1994 à 2002. Cela montre que le processus de croissance n'a pas permis de ramener dans le circuit productif les individus qui ont perdu leur emploi dans le cadre des restructurations de la période de transition, ce qui reflète à la fois l'insuffisance de la demande et la faiblesse de l'offre effective de main-d'œuvre sur le segment inférieur du marché du travail. Dans d'autres pays de l'OCDE, de nombreux travailleurs peu qualifiés sont fructueusement employés dans

Graphique 4. Les deux déterminants du PIB par habitant¹
2002



1. L'aire occupée par chaque pays représente son PIB par habitant.
 2. Emploi sur population, en pourcentage.
 3. PIB par personne employée, à prix courants et en termes de PPA, dollars des États-Unis.
- Source : OCDE.

Graphique 5. **Services privés et travail indépendant**
En pourcentage de l'emploi total, 2001



1. Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants, intermédiation financière et immobilier, locations et activités de services aux entreprises.

Source : OCDE.

le secteur des services privés, en tant que salariés ou travailleurs indépendants, tandis que ce type d'activités demeure insuffisamment développé en République slovaque (graphique 5).

L'incapacité de la Slovaquie à créer des emplois pour les travailleurs peu qualifiés ne s'est pas atténuée ces dernières années. Près de 250 000 emplois peu qualifiés, accessibles à des personnes ayant seulement un niveau d'instruction primaire ou n'ayant pas achevé leurs études secondaires, ont disparu entre 1994 et 2002, et la part de cette catégorie d'emplois dans l'emploi total est tombée de 20 à 8 pour cent. Les taux de cotisation de sécurité sociale extrêmement élevés ont contribué à exclure cette main-d'œuvre du marché du travail, en la rendant trop coûteuse, tandis que le système de protection sociale faisait peser des taux d'imposition marginaux prohibitifs sur les bénéficiaires de prestations acceptant des emplois faiblement rémunérés (encadré 1).

Une économie duale et un secteur à la traîne

Comme les autres anciens pays en transition, la République slovaque se caractérise par un contraste flagrant en termes de productivité et de capital humain entre un secteur financé par l'IDE, très performant, et des entreprises nationales et publiques globalement à la traîne (graphique 6). Dans le même

Encadré 1. Un chômage de longue durée lié à l'offre ou à la demande ?

Qui sont les chômeurs de longue durée ? D'après les enquêtes sur la population active, plus de trois cinquièmes des chômeurs slovaques sont sans emploi depuis plus d'un an. La majorité d'entre eux ont un faible niveau d'instruction. Au moins un tiers des chômeurs de longue durée sont des Roms (Tziganes), ce qui confère au chômage de longue durée une dimension ethno-culturelle (encadré 5 dans le chapitre IV).

Pourquoi autant de personnes peu qualifiées restent-elles sans emploi ? Les explications axées sur l'*offre de main-d'œuvre* soulignent la faiblesse des incitations au travail, qui pénalise les chômeurs acceptant un emploi peu rémunéré. Bien que les allocations de chômage ne soient versées que pendant une brève période, de généreuses prestations sociales sont offertes aux chômeurs de longue durée. Tant sur le plan moral que juridique, des chômeurs d'âge actif et en bonne santé ont massivement abusé des avantages du système de protection sociale. D'un point de vue économique, en revanche, ces « fraudeurs » se sont comportés rationnellement, fondant leurs décisions en matière d'emploi sur une comparaison des coûts et des avantages. L'option la plus avantageuse pour eux consistait à combiner prestations sociales et travail clandestin*.

Les explications axées sur la *demande de main-d'œuvre* mettent en exergue le coût élevé des cotisations de sécurité sociale. Elles représentaient jusqu'à une date récente plus de 50 pour cent des salaires bruts et, dans la mesure où elles sont plafonnées pour les hauts salaires, ces cotisations pénalisent au premier chef les travailleurs peu qualifiés. Cela explique en partie la diffusion rapide des technologies économes en main-d'œuvre dans les secteurs agricoles et manufacturiers traditionnels, ainsi que dans les services. Par ailleurs, les préjugés ethniques se traduisent par un déplacement vers le bas de la courbe de demande de main-d'œuvre pour les travailleurs tziganes peu qualifiés, en particulier dans les services à fort contenu relationnel, tels que l'hôtellerie, la restauration et les services d'aide ménagère.

En principe, les travailleurs peu qualifiés devraient trouver des débouchés dans les entreprises de services à bas salaires qui vont vraisemblablement apparaître autour des regroupements d'installations industrielles à forte productivité financées par l'IDE dans l'ouest et l'est de la République slovaque, ainsi que dans les grandes agglomérations axées sur l'IDE en Hongrie et en République tchèque. Ces deux pays voisins affichent des quantités de stocks d'IDE et d'offres d'emplois faiblement rémunérés sensiblement plus élevées que la Slovaquie. Compte tenu de l'accord bilatéral conclu entre la République tchèque et la République slovaque sur l'emploi mutuel de citoyens, et de la suppression attendue des dispositions qui limitent actuellement l'emploi des ressortissants slovaques en Hongrie en 2004, lorsque ces pays entreront dans l'UE, davantage de demandeurs d'emplois slovaques devraient pouvoir trouver du travail en République tchèque et en Hongrie.

Encadré 1. **Un chômage de longue durée lié à l'offre ou à la demande ?**
(suite)

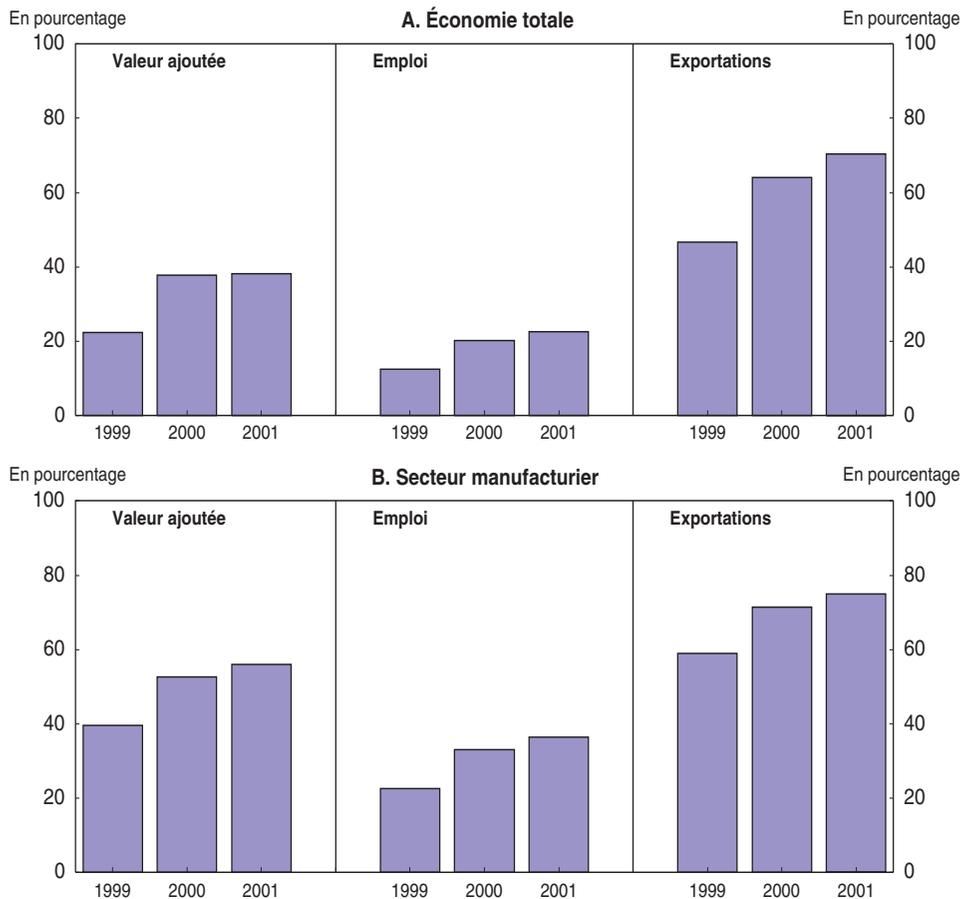
Pour lutter contre le chômage de longue durée sur le plan intérieur, des mesures s'imposent tant du côté de l'offre que de la demande, et un texte de loi s'attaquant aux problèmes connexes n'est pas loin d'être adopté. Les incitations au travail étant trop faibles pour les travailleurs peu qualifiés, la modification en cours des modalités d'attribution des prestations sociales aux citoyens aptes au travail devrait encourager les chômeurs à sortir de leur situation de dépendance passive à l'égard de l'aide sociale (voir le chapitre IV). Les aides à l'embauche prévues dans les régions à fort taux de chômage devraient également permettre d'améliorer les choses. En outre, un régime d'imposition plus favorable à l'entrepreneuriat, dont la mise en place est en cours, devrait stimuler davantage les créations d'entreprises et d'emplois dans le secteur privé.

* Des estimations gouvernementales fondées sur une méthodologie de l'OIT indiquent un stock de 150 000 personnes occupant des emplois non déclarés, ce qui implique qu'une fraction notable des chômeurs bénéficiaires de prestations exercent peut-être en fait une activité professionnelle, quoique illégalement.

temps, l'économie slovaque semble faire montre d'une plus grande capacité d'adaptation à cette dualité que ses voisines, dans la mesure où elle paraît capable de s'accommoder d'une plus grande dispersion des salaires et des niveaux de rentabilité. Toutefois, les données sur la discipline de paiement et le risque de défaillance donnent à penser que l'écart de performances entre les deux secteurs est peut-être en train de s'accroître. Si cela débouchait sur un infléchissement à la hausse des attentes en termes de salaires et de rentabilité dans l'ensemble de l'économie, ces pressions compromettraient la survie des entreprises peu productives. À l'inverse, l'expansion des entreprises florissantes qui distribuent des bénéfices et versent des salaires conséquents devrait créer une demande indirecte de services privés, ainsi que des débouchés pour des travailleurs indépendants peu qualifiés.

L'écart de productivité dont pâtit le secteur national transparaît de manière on ne peut plus nette dans les résultats médiocres des secteurs agricole et minier, contrôlés pour l'essentiel par des intérêts slovaques (graphique 7). De même, dans le secteur des transports et des télécommunications, les lourdes pertes enregistrées par l'entreprise publique de transport ferroviaire entament la rentabilité de l'ensemble du secteur. Dans les services financiers, la rentabilité des banques commerciales s'est améliorée après la reprise de la majorité des établissements nationaux par des investisseurs étrangers et le solde négatif du

Graphique 6. L'importance croissante du secteur financé par l'IDE
Part en pourcentage des sociétés affiliées étrangères

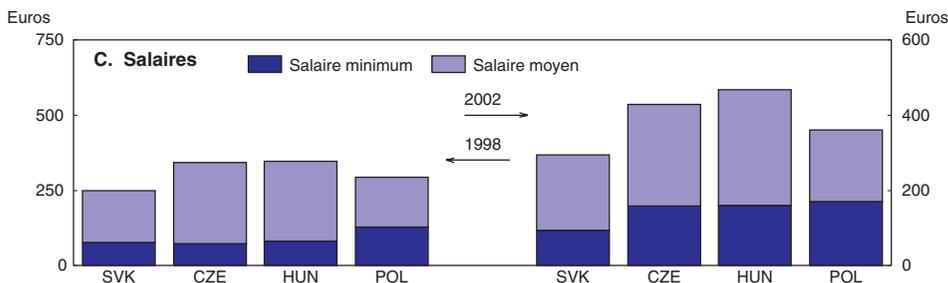
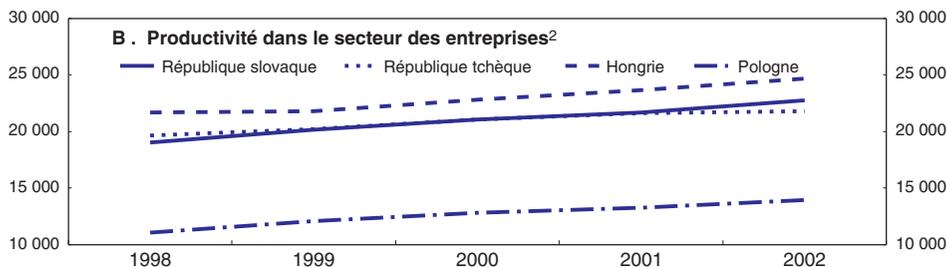
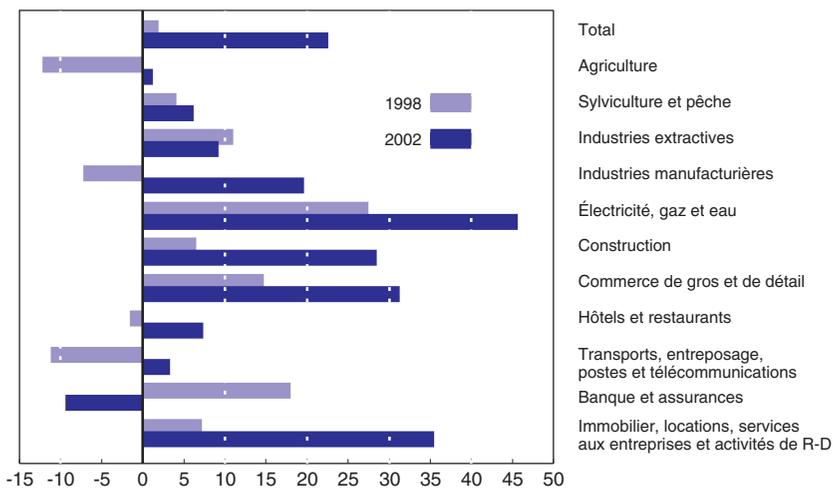


Source : Office statistique de la République slovaque.

secteur Banque et assurances, en 2002 est entièrement imputable aux importantes pertes de la Banque centrale.

Bien que la rentabilité globale du secteur des entreprises se soit redressée de manière remarquable depuis l'ouverture de l'économie à l'investissement étranger et l'imposition de fortes contraintes budgétaires aux entreprises nationales, la dispersion des niveaux de rentabilité demeure marquée. La part du travail dans la valeur ajoutée varie selon les secteurs (graphique 8) et

Graphique 7. Rentabilités des différents secteurs

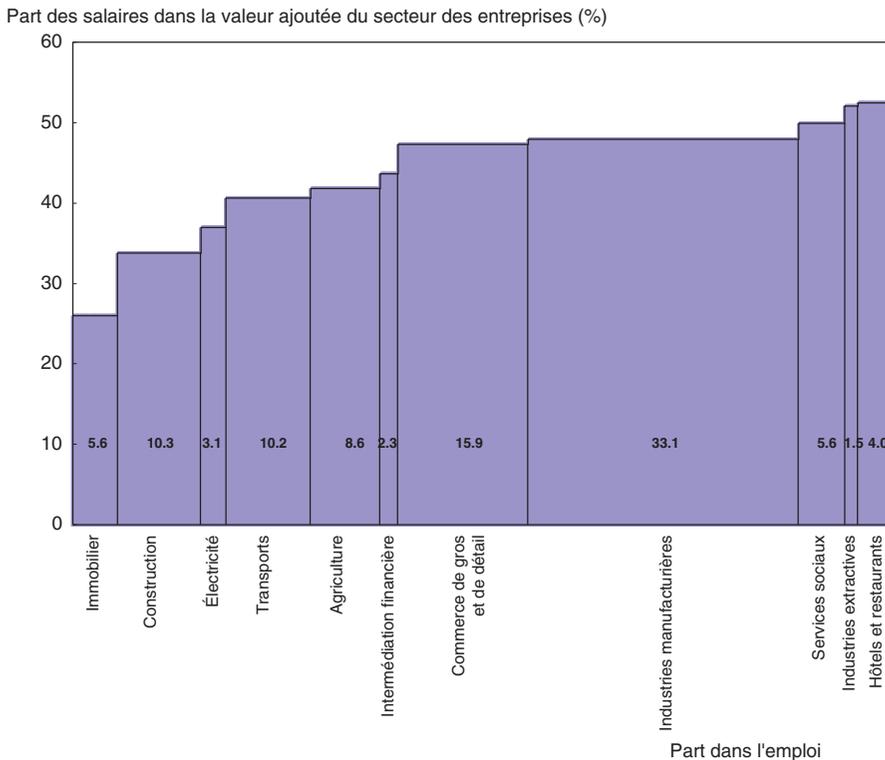
A. Rentabilité par activité économique¹

1. Ratio bénéfices/production nette.

2. Production du secteur des entreprises par salarié, en dollars US et en termes de PPA.

Source : Eurostat, Office statistique de la République slovaque et OCDE.

Graphique 8. **Distribution cumulée de l'emploi selon la part des salaires dans la valeur ajoutée, en 2000**



Source : Office statistique de la République slovaque.

demeure en général plus faible que dans les pays plus avancés de l'OCDE. Dans ce contexte, les entreprises à capitaux étrangers affichent une meilleure rentabilité que leurs concurrentes contrôlées par des intérêts nationaux (tableau 4). Les données disponibles sur la solvabilité des entreprises confirment l'existence d'une tendance à la polarisation, le nombre de sociétés situées aux deux extrêmes continuant d'augmenter. Les entreprises menacées représentent aujourd'hui une part croissante d'un vaste échantillon de sociétés². Or, il est de plus en plus difficile d'assurer la survie de ces entreprises peu productives dans un contexte d'augmentation globale des coûts.

Les entreprises slovaques peu rentables compensent la faiblesse relative de leurs résultats en versant des salaires plus faibles et en économisant sur la formation et sur d'autres investissements, par rapport au secteur sous contrôle étranger.

Tableau 4. Sociétés financières rentables et non rentables¹

	Sociétés rentables			Sociétés déficitaires		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Salariés²						
Dans les entreprises privées nationales	69.1	74.4	77.7	30.9	25.6	22.3
Dans les entreprises publiques	51.5	79.8	56.2	48.5	20.2	43.8
Dans les entreprises sous contrôle étranger	68.6	66.6	73.1	31.4	33.4	26.9
Dans les entreprises multinationales	80.7	88.5	90.5	19.3	11.5	9.5
Salaire mensuel moyen en milliers de couronnes						
Dans les entreprises privées nationales	12.7	14.2	15.2	11.8	12.1	13.3
Dans les entreprises publiques	12.1	12.9	13.7	11.1	11.4	12.4
Dans les entreprises sous contrôle étranger	13.0	14.7	16.8	13.2	14.1	14.7
Dans les entreprises multinationales	15.3	16.6	16.9	13.9	14.1	15.8
Dans les entreprises multinationales	16.1	19.1	20.2	13.2	13.1	15.8
Bénéfices avant impôts en millions de couronnes	79.8	124.0	127.4	-31.4	-25.5	-31.9

1. Sociétés non financières comptant au moins 20 salariés.

2. En pourcentage de l'emploi total dans chaque catégorie d'entreprise.

Source : Office de statistique de la République slovaque.

Cela a contribué à réduire leurs coûts totaux de main-d'œuvre ces dernières années (tableau 5). Ces mesures de réduction des coûts sont préférables à des sorties pures et simples du marché sur le court terme, mais des investissements insuffisants en capital humain impliquent que ces entreprises risquent de perdre davantage de terrain et de devenir encore moins compétitives dans l'avenir. Celles qui exercent leurs activités dans des secteurs ouverts aux échanges internationaux, en particulier, risquent fort d'être confrontées à une concurrence plus vive de la part de pays à bas salaires, qui pourrait leur être fatale si elles ne parviennent pas à différencier leurs produits. Compte tenu de ces pressions et du suremploi occulte dans les entreprises publiques et dans les administrations publiques, les postes menacés pourraient représenter une part notable de l'emploi total³. La République slovaque devra créer de nouveaux emplois non seulement pour les chômeurs actuels, mais aussi pour les travailleurs qui risquent de perdre leur place à l'avenir prévisible. On mesure donc l'ampleur de la tâche à accomplir.

Globalement, le pays bénéficie toujours d'un avantage notable en termes de coûts de main-d'œuvre. Les salaires moyens y demeurent plus faibles que dans les autres pays de la région accédants à l'UE. Après une légère hausse en 2002 due à une désinflation étonnamment rapide, la progression des salaires réels a de nouveau ralenti en 2003. Néanmoins, le risque d'une diffusion des hausses de salaires à partir du secteur financé par l'IDE n'est pas écarté. La hausse rapide des salaires qui s'est produite en Hongrie et dans la République tchèque voisines, essentiellement liée à une augmentation accélérée des rémunérations dans le secteur public, montre que ce risque ne doit pas être sous-estimé. Le précédent gouvernement, au pouvoir de 1998 à 2002, avait mené une

Tableau 5. Coûts totaux de main-d'œuvre selon le régime de propriété

Régime de propriété	Coûts horaires					
	Couronnes			Pourcentages de variation		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Privée	125.14	121.20	139.54	9.5	-3.1	15.1
Coopérative	89.10	92.54	106.51	8.0	3.9	15.1
Publique	112.51	123.07	146.75	2.0	9.4	19.2
Municipale	111.15	135.62	120.25	6.6	22.0	-11.3
Étrangère	146.91	172.45	182.31	19.4	17.4	5.7
Internationale	163.87	197.53	194.17	20.6	20.5	-1.7
Autres ¹	96.12	99.47	126.83	2.4	3.5	27.5
Moyenne	119.50	128.86	145.65	7.0	7.8	13

1. Associations, églises, partis politiques.

Source : Office de statistique de la République slovaque.

politique de revalorisation du salaire minimum en vue de renforcer les incitations au travail, mais cette politique n'a pas produit les résultats escomptés, les motivations au travail ayant été battues en brèche par le système de protection sociale (tableau 6). Le gouvernement actuel est conscient des écueils de cette politique et a adopté une approche plus mesurée en matière de salaire minimum, afin d'accroître les possibilités d'embauche des personnes peu qualifiées, la viabilité des entreprises en difficulté et les incitations à la création d'emplois⁴.

Les récentes réformes microéconomiques et institutionnelles, ainsi que l'alignement sur l'acquis communautaire, devraient continuer à soutenir les jeunes entreprises, la création d'emplois et le travail indépendant, y compris dans des activités de services nouvelles et de périmètre plus limité. Paradoxalement, alors que les filiales d'entreprises financées par l'IDE ont plus aisément et directement accès aux ressources essentielles à leur développement, notamment en matière de financements, de technologies, d'infrastructures adaptées à leurs besoins et de protection de leurs droits de propriété par des moyens politiques et judiciaires, les petites entreprises sont contraintes de s'appuyer sur le cadre juridique et infrastructurel de l'économie. Elles sont donc plus exposées aux défaillances du système d'application des lois et des règlements, ainsi qu'aux phénomènes de corruption et de favoritisme dans le cadre de l'appareil judiciaire, de la politique de la concurrence et des réglementations sectorielles. Les pouvoirs publics doivent garantir des infrastructures de transport et de communication performantes et accessibles à tous, une politique de la concurrence efficace contre les pratiques abusives des entreprises en place, et une solide protection des droits de propriété, notamment intellectuelle, par le système judiciaire (chapitre IV).

Tableau 6. **Évolution des salaires**
Taux de croissance annuelle en pourcentage

	1994-97	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹
Salaire nominal total	13.6	9.6	7.2	6.5	8.2	9.3	6.5
Secteur des entreprises	15.1	10.1	8.9	11.3	9.5	7.6	5.5
Secteur non commercial	13.9	8.6	3.3	2.1	7.1	16.0	10.2
Salaire réel total	5.5	2.8	-3.1	-4.9	0.8	5.8	-1.0
Secteur des entreprises	6.6	3.3	-1.4	-0.3	2.4	4.2	-2.0
Secteur non commercial	5.8	1.9	-6.4	-8.5	0.1	12.3	2.4
Productivité ²	4.9	4.4	3.6	2.8	1.8	4.3	3.1
<i>Pour mémoire :</i>							
<i>Salaires relatifs (%)</i>							
Secteur des entreprises/secteur non commercial	112.3	115.7	122.0	133.0	136.0	126.3	111.9
Minimum/moyen	33.9	30.0	33.6	38.5	39.8	41.2	42.6

1. Données pour le premier trimestre.

2. PIB réel par salarié.

Source : Office de statistique de la République slovaque ; ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille.

Les perspectives d'évolution

Quatre réformes essentielles approuvées en 2003, et mises en œuvre en janvier 2004, auront probablement un impact positif sensible sur la croissance tendancielle.

- Premièrement, la réforme fiscale ramène à 19 pour cent le taux d'imposition des salaires ainsi que des bénéfices, supprime l'imposition des dividendes et crée de fortes incitations en matière de création d'entreprises et de travail indépendant.
- Deuxièmement, la réforme des retraites porte l'âge effectif de départ à la retraite à 62 ans, et modernise le régime de retraite par répartition tout en visant à introduire un dispositif complémentaire de capitalisation.
- Troisièmement, les réformes ambitieuses relatives au marché du travail et au système de protection sociale renforcent les incitations à la recherche d'emploi, et sont donc susceptibles de faire augmenter le taux d'emploi.
- Quatrièmement, la refonte du régime dispensieux d'assurance-maladie et l'introduction d'un mécanisme de participation des assurés au financement du système de santé public vont permettre de réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux prohibitifs.

Ces réformes sont engagées sur fond d'amélioration du dosage des composantes de la politique économique, marquée par des progrès en matière d'assainissement des finances publiques, ainsi que par l'endigement de l'appréciation de la monnaie nationale grâce à la réduction des taux d'intérêt. Ces phénomènes vont vraisemblablement accélérer la mobilisation des ressources en main-d'œuvre et relancer l'investissement, ce qui devrait stimuler la croissance tendancielle de la production (encadré 2).

Les enjeux de l'action publique

L'économie slovaque a enregistré une forte croissance de la production, une hausse de l'emploi et un recul du chômage depuis la précédente *Étude* publiée voilà un an et demi⁵, malgré une reprise qui se fait attendre en Europe occidentale et un tassement de la demande intérieure en 2003. Les exportations ont alimenté la croissance de la production, de nombreux projets financés par l'IDE ayant été menés à bien, et le taux d'utilisation des capacités de production a atteint des niveaux élevés. La République slovaque continue à attirer des flux d'IDE, axés sur des projets de grande envergure ou plus modestes, et son économie est celle qui connaît l'expansion la plus rapide en Europe centrale. Son intégration dans l'UE, à la suite de l'adhésion prévue en mai 2004, devrait renforcer cette tendance.

Le nouveau gouvernement a pour objectif de satisfaire aux critères de Maastricht en matière monétaire et budgétaire dès 2006, mais le dosage des composantes de la politique économique demeure déséquilibré, malgré de récents progrès, ce qui se traduit par un déficit budgétaire imposant et des tensions sur le marché du crédit. Un dosage plus équilibré des ingrédients de la politique économique contribuerait à élargir la base de la croissance de deux manières. En premier lieu, il permettrait aux entreprises de bénéficier de conditions monétaires plus favorables, grâce à des taux de change et d'intérêt réels moins élevés. En second lieu, l'assainissement des finances publiques par le biais d'une hiérarchisation des dépenses se traduirait par des changements structurels au niveau des dépenses publiques stimulant la croissance. Sur le plan de la politique monétaire, toute la difficulté consistera à rester dans la voie étroite permettant d'éviter une appréciation monétaire induite par les entrées de capitaux à long et à court terme, qui vont nécessairement augmenter avec l'intégration dans l'UE, et la poursuite de politiques fructueuses en matière de compétitivité et de croissance. Sur le plan de la politique budgétaire, les autorités vont devoir se prémunir contre les pertes de recettes susceptibles de résulter des réformes fiscales envisagées, imposer une discipline en matière de dépenses, et veiller à la réduction continue du déficit budgétaire. Ces enjeux de la politique macroéconomique sont examinés dans le chapitre II.

Une stratégie audacieuse de réforme des dépenses publiques a déjà été ébauchée. Le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en 2002 s'est engagé dans

Encadré 2. Trois scénarios de croissance

D'après les calculs du Secrétariat de l'OCDE, la productivité slovaque mesurée en termes de PIB par travailleur à parité de pouvoir d'achat a atteint 42 pour cent de celle des États-Unis en 2002. La croissance du PIB et le rattrapage des pays les plus avancés de l'OCDE sur le plan de la productivité se poursuivront probablement à moyen terme. Néanmoins, la vitesse avec laquelle sera comblé cet écart dépend de manière cruciale de la mesure dans laquelle les réformes projetées par le gouvernement seront effectivement mises en œuvre. Trois scénarios permettent de dessiner différents sentiers de croissance possibles, à titre d'illustration et non de prévision :

- un scénario (I) qui table sur la capacité du gouvernement à mettre en œuvre ses réformes, mais demeure prudent au sens où il intègre des retards et des modifications pouvant avoir lieu. Il correspond à l'actuel scénario de référence à moyen terme de l'OCDE ;
- un scénario (II) fondé sur une appréciation pessimiste de la capacité du gouvernement à concrétiser son programme de réformes ;
- un scénario (III) qui repose sur l'hypothèse que toutes les réformes projetées seront mises en œuvre sans modification.

Selon le scénario de référence à moyen terme de l'OCDE (I), le processus de rattrapage se poursuivrait rapidement, la croissance de la production approchant les 4 pour cent par an. Une telle évolution cadrerait avec une hausse de la productivité du travail de 3½ pour cent par an et une augmentation graduelle du taux d'emploi de 56½ pour cent actuellement à près de 62 pour cent d'ici 2009. L'emploi progresserait de 7½ points de pourcentage au cours de la même période. Compte tenu de l'augmentation par étapes de l'âge légal de départ en retraite, aujourd'hui relativement bas, qu'implique la réforme des retraites, le taux d'activité des cohortes les plus âgées (55-59 ans et 60-64 ans) devrait très probablement s'accroître, faisant augmenter du même coup le taux d'activité global. Le taux de chômage passerait sous la barre des 14 pour cent à l'horizon 2009.

Dans le deuxième scénario (II), les compressions de dépenses, l'assainissement des finances publiques et les réformes structurelles prévus ne se concrétiseraient pas. Il s'ensuivrait une hausse des impôts et des coûts de main-d'œuvre, ainsi qu'une augmentation des taux d'intérêt entraînant une appréciation réelle de la monnaie ; cela accroîtrait sensiblement les pressions exercées sur de nombreuses entreprises peu productives contrôlées par des intérêts nationaux, ce qui accentuerait la dualité du secteur des entreprises et provoquerait des suppressions d'emplois. La sortie accélérée des entreprises marginales du marché se traduirait par une progression plus rapide de la productivité, mais les emplois perdus ne seraient pas remplacés¹. Le taux de chômage pourrait alors atteindre 21 pour cent en 2009, et la croissance du PIB serait inférieure à celle obtenue dans le scénario (I).

Dans le troisième scénario (III), les réformes radicales relatives au marché du travail et à la protection sociale entreprises par le gouvernement et appuyées par cette *Étude* seraient pleinement mises en œuvre, ce qui déboucherait sur une

Encadré 2. Trois scénarios de croissance (suite)

reprise d'activité pour de nombreux chômeurs de longue durée et sur leur accession-croissante à des emplois faiblement rémunérés. Cela se traduirait par une augmentation de l'emploi total presque deux fois plus rapide que dans le scénario de référence, mais la productivité moyenne serait plus faible². Le taux d'emploi augmenterait de manière significative pour atteindre environ 64 pour cent au bout de 6 ans, mais demeurerait inférieur à ceux relevés récemment dans de petites économies de l'OCDE telles que la République tchèque (65 pour cent), la Finlande (68 pour cent) ou le Portugal (73 pour cent). Le taux de chômage descendrait à 10½ pour cent. Quant au PIB réel par habitant, il atteindrait un niveau nettement plus élevé.

Trois scénarios de croissance

Scénario	Croissance de l'emploi (%)			Croissance de la productivité (%)			Croissance du PIB réel (%)		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
2004	0.9	0.0	1.8	3.2	4.7	3.2	4.2	4.7	5.0
2005	1.1	0.0	1.9	3.2	4.5	3.1	4.4	4.5	5.0
2006	1.3	0.0	2.0	3.5	4.4	3.1	4.8	4.4	5.1
2007	1.4	0.0	2.1	3.6	4.2	3.0	5.1	4.2	5.1
2008	1.4	0.0	2.2	3.6	4.1	3.0	5.1	4.1	5.2
2009	1.4	0.0	2.3	3.6	4.0	2.9	5.1	4.0	5.3

Source : OCDE.

- Deux hypothèses de rattrapage en termes de productivité ont été estimées à l'aide du modèle suivant, qui mesure la productivité de la main-d'œuvre en fonction du PIB par travailleur : $S(t) = (1 + \alpha) \cdot S(t-1) + \beta \cdot [A(t-1) - S(t-1)]$, où S et A désignent respectivement la productivité en République slovaque et aux États-Unis, α est le taux de croissance tendancielle de la productivité de 1½ pour cent par an, t renvoie à la période considérée, et β fait référence à un paramètre de rattrapage spécifique. Dans ce scénario de hausse accélérée de la productivité, le paramètre de rattrapage est fixé à 2½ pour cent. Dans le scénario (III), caractérisé par des gains de productivité plus faibles, ce paramètre est fixé à 1¼ pour cent.
- Les publications consacrées à l'élasticité de la demande de main-d'œuvre par rapport au coût total du travail offrent un large éventail d'estimations. Selon une source, la valeur estimée de cette élasticité est comprise entre -0.15 et -0.75, suivant la structure économique et celle du marché. Compte tenu du poids des activités nationales à vocation exportatrice et des flux d'IDE sensibles à l'évolution des coûts dans l'économie, cette élasticité, qui n'a jamais été estimée pour la République slovaque, devrait se situer dans la partie supérieure de cet intervalle. Voir Hamermesh (1993) et Fajnzylber et Maloney (2001).

une politique d'assainissement des finances publiques destinée à ramener à des proportions moins imposantes le déficit budgétaire, qui résulte en partie des politiques menées par le passé. Les autorités ont annoncé leur intention de réduire le déficit des administrations publiques de plus d'un point de PIB par an jusqu'en 2006 afin de satisfaire aux critères de Maastricht. Cet objectif ambitieux

doit être réalisé essentiellement par le biais de compressions de dépenses. Les principales difficultés inhérentes à cette approche résident dans l'indispensable cadrage des priorités stratégiques en matière de dépenses, ainsi que dans la nécessité de contrecarrer les dérapages, notamment pour les dépenses de santé, les salaires dans le secteur public et les dépenses liées à la décentralisation. Ces questions relatives aux dépenses publiques sont abordées dans le chapitre III.

La croissance tirée par l'IDE que connaît la République slovaque coexiste avec un des taux d'emploi les plus faibles de la zone OCDE. Le sentier de croissance suivi jusqu'ici n'a pas permis de créer des emplois adaptés en nombre suffisant pour intégrer les personnes peu qualifiées dans la sphère des activités productives. De ce fait, une multitude d'adultes peu qualifiés sont piégés dans un chômage de longue durée, et un certain nombre d'entre eux, dont les compétences sont obsolètes, ont quitté la population active occupée et risquent de ne jamais la réintégrer. À moins que les réformes structurelles récemment adoptées ne soient couronnées de succès, le profil de croissance actuel risque d'aggraver la situation en affaiblissant l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le segment inférieur du marché du travail. Il est possible de créer de nombreux emplois peu qualifiés dans les services et les activités indépendantes. La poursuite des efforts de libéralisation microéconomique et des réformes institutionnelles déjà engagés pour faciliter les créations d'entreprises sur tout le territoire contribuerait à améliorer le taux d'emploi. Les réformes en cours en matière de fiscalité et de réglementation favoriseraient une telle évolution, en accordant les mêmes avantages aux petites entreprises qu'aux grandes sociétés. De même, le nouveau cadre de promotion des activités économiques semble favorable aux petites entreprises en matière d'enregistrement des sociétés, de nantissement, de marchés publics, de politique de la concurrence et de mise en place d'infrastructures. Dans ce contexte, le défi à relever est de faire en sorte que ce cadre réglementaire soit pleinement applicable, afin de renforcer l'intensité d'emploi de la croissance, comme indiqué dans le chapitre IV.

II. Politique macroéconomique

Une politique monétaire réactive et la mise en route de l'assainissement budgétaire ont contribué à améliorer les équilibres macroéconomiques en 2002 et dans le courant de 2003. La Banque nationale de Slovaquie (BNS) a poursuivi efficacement ses objectifs de désinflation au cours de la période examinée et est parvenue à éviter une forte appréciation de la monnaie en dépit d'entrées massives de capitaux. Sur le plan budgétaire, l'assainissement trop longtemps différé des finances publiques a commencé, et le déficit très élevé de 2002 est en passe d'être maîtrisé. Pourtant, le lourd fardeau des garanties et crédits bonifiés publics accordés les années précédentes limite la capacité de l'État de restructurer ses dépenses et d'accroître les investissements indispensables dans les ressources humaines et dans le développement et l'entretien de l'infrastructure physique. Au total, le dosage des composantes de la politique macroéconomique reste déséquilibré, avec un déficit budgétaire considérable et des conditions monétaires qui ont dû par conséquent rester restrictives, mais les autorités se sont efforcées de poursuivre le processus de convergence vers les critères de Maastricht, ce qui a aidé le pays à obtenir un reclassement de sa dette souveraine à long terme par les agences de notation internationales.

Politique monétaire et politique de taux de change

Depuis l'entrée en vigueur, en juillet 2001, d'un cadre institutionnel modifié pour la politique monétaire, la BNS s'est employée à atteindre les deux objectifs de stabilité des prix à moyen terme et l'objectif de stabilité de la monnaie. La stratégie annuelle pour la réalisation de ces objectifs est définie dans le Programme monétaire de la Banque, publié au second semestre de l'année précédente et actualisé au début de l'année en cours pour tenir compte des modifications de la conjoncture économique. Dans le contexte de l'évolution prévue des prix administratifs, des salaires et de la politique budgétaire, ce programme décrit l'évolution à court et moyen terme attendue de variables macroéconomiques clés telles que l'inflation, la croissance de la production et l'emploi. Le Programme monétaire fixe aussi une fourchette de variation du taux de change vis-à-vis de l'euro, mais celle-ci n'est pas rendue publique.

La désinflation se poursuit

En 2002, le taux de la hausse des prix à la consommation et le taux de l'inflation sous-jacente ont été l'un et l'autre plus bas que ne l'envisageait le Programme monétaire de la Banque (tableau 7). L'inflation sous-jacente, qui ne tient pas compte des variations des prix administrés, s'est établie à 1.9 pour cent alors que la fourchette-cible était de 3.2-4.7 pour cent, et la hausse des prix à la consommation a atteint 3.4 pour cent, pour un objectif de 3.6-4.2 pour cent. Ce rythme d'inflation plus bas que prévu reflétait principalement la faiblesse inattendue des prix intérieurs des produits alimentaires non transformés, le repli des cours mondiaux du pétrole et le raffermissement de la couronne slovaque face au dollar des États-Unis vers la fin de l'année, qui a eu un effet modérateur sur les prix à l'importation. Cette hausse des prix inférieure à l'objectif d'inflation, qui s'était déjà produite en 2001, a suscité une progression plus forte que prévu des salaires et des taux d'intérêt réels. Ce résultat a poussé la BNS à affiner ses prévisions d'inflation.

Pour 2003, la BNS s'attendait à une montée des tensions inflationnistes avec le relèvement des taxes d'accise, les modifications des taux de TVA et les hausses des prix réglementés des transports, des services publics et du logement. L'inflation sous-jacente devait se situer dans une fourchette de 2.1 à 3.6 pour cent, et la hausse des prix à la consommation atteindre entre 8.4 et 9.7 pour cent. Fin août, l'inflation sous-jacente s'établissait à 2.7 pour cent en glissement annuel et la hausse des prix à la consommation à 9.2 pour cent ; sur les huit

Tableau 7. Programme monétaire de la Banque nationale de Slovaquie

A. Programme et résultats 2001-2003

	2001 Programme	2001 Résultat	2002 Programme	2002 Résultat	2003 Programme	2003 Programme actualisé
Inflation apparente ¹	6.7-8.2	6.5	3.5-4.9	3.4	7.7-9.7	8.4-9.7
Inflation sous-jacente ¹	3.6-5.3	3.2	1.9-2.2	1.9	2.7-5.0	2.1-3.6
Croissance du PIB réel	2.8-3.2	3.3	3.5-3.8	4.4	3.7-4.1	3.9-4.4
Balance des opérations courantes ²	-4.0	-8.6	-7.9	-8.4	-6.2	-4.5
Déficit budgétaire ²				7.2	5.0	4.9

B. Programme à moyen terme 2004-2006

	2004	2005	2006
Inflation apparente ¹	6.8	2.8	2.5
Inflation sous-jacente ¹	2.4	1.9	2.2
Croissance du PIB réel	4.2	4.4	4.6
Balance des opérations courantes ²	-4.8	-4.4	-3.3
Déficit budgétaire ²	4.0	3.4	3.0

1. Chiffres en fin d'année.

2. En pourcentage du PIB.

Source : Banque nationale de Slovaquie.

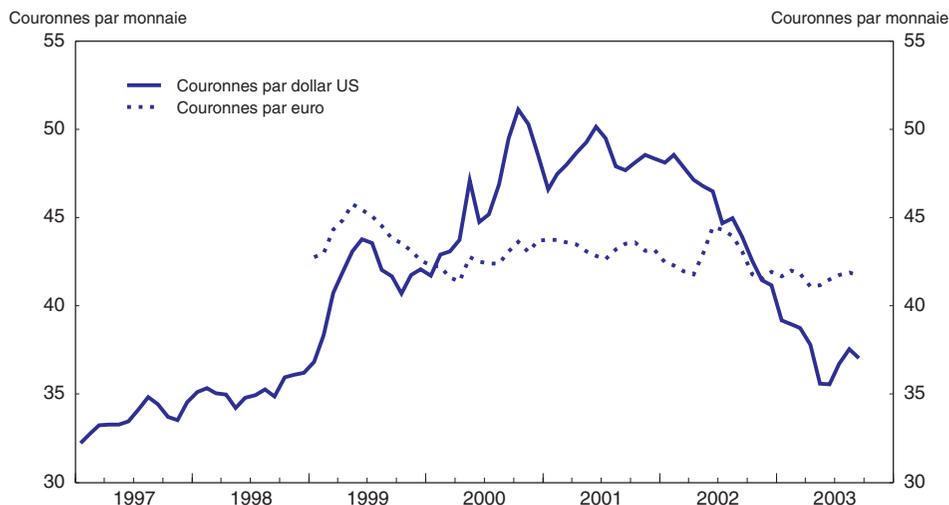
premiers mois de l'année, l'évolution de l'inflation est donc conforme aux objectifs fixés dans le Programme de politique monétaire. Toutefois, la politique monétaire devra s'employer à contenir les éventuels effets secondaires de l'ajustement à la hausse des prix réglementés de l'énergie au premier semestre 2004.

La pression à la hausse sur la couronne a été contenue

L'action menée par la Banque centrale pour réduire l'inflation a été facilitée par la vigueur de la couronne slovaque. Entre septembre 2002 (formation du gouvernement à l'issue des élections) et septembre 2003, la couronne s'est appréciée de 3 pour cent vis-à-vis de l'euro et de 15 pour cent vis-à-vis du dollar des États-Unis (graphique 9). Le taux de change effectif réel a augmenté de 14 pour cent au cours de cette période. La BNS s'est efforcée de pratiquer une gestion active et de maintenir le taux de change sur une trajectoire régulière dans le contexte des entrées massives de capitaux à la suite de résultats électoraux favorables à l'intégration internationale et du regain de confiance consécutif des investisseurs. L'objectif a été de laisser la couronne s'apprécier légèrement au rythme des gains de productivité, mais d'éviter de fortes fluctuations monétaires et une vive appréciation qui risqueraient de compromettre la compétitivité et de menacer la gestion de la politique macroéconomique.

La pression sur la couronne a été particulièrement intense en octobre-novembre 2002 et en mai 2003. Une réduction de 25 points de base en octobre 2002 du taux des prises en pension à deux semaines, principal taux directeur de la Banque centrale, et plusieurs journées d'interventions massives pour un total de 500 millions d'euros n'ont pas permis de desserrer l'étreinte. Une nouvelle réduction de 150 points de base des taux directeurs a été opérée le 18 novembre 2002. Le taux des prises en pension à deux semaines a été abaissé à 6.5 pour cent, tandis que le taux de stérilisation au jour le jour et le taux de refinancement ont été ramenés à 5 pour cent et 8 pour cent respectivement. Par la suite, la BNS a continué d'intervenir occasionnellement sur les marchés des changes, et le 5 mai 2003 elle a eu même recours à des instruments monétaires assez peu orthodoxes pour stopper les entrées d'investissements de portefeuille, lorsqu'elle a imposé un plafonnement temporaire de ses opérations de prise de dépôt, contraignant ainsi les banques à pratiquer des placements au jour le jour moins bien rémunérés. Plus récemment, le 25 septembre, la BNS a abaissé ses taux directeurs de 25 points de base, car les tensions inflationnistes internes allaient en diminuant. Ces mesures de politique monétaire se sont accompagnées d'une stratégie de communication qui, conjuguée au rôle dominant que joue la BNS sur un marché monétaire slovaque relativement étroit, s'est montrée efficace pour appuyer les objectifs de la Banque. Pourtant, si l'effet combiné des réductions des taux d'intérêt, des interventions sur le marché des changes et des mesures *ad hoc* a permis d'éviter une forte appréciation du taux de change nominal, les interventions et la stérilisation

Graphique 9. Taux de change nominaux



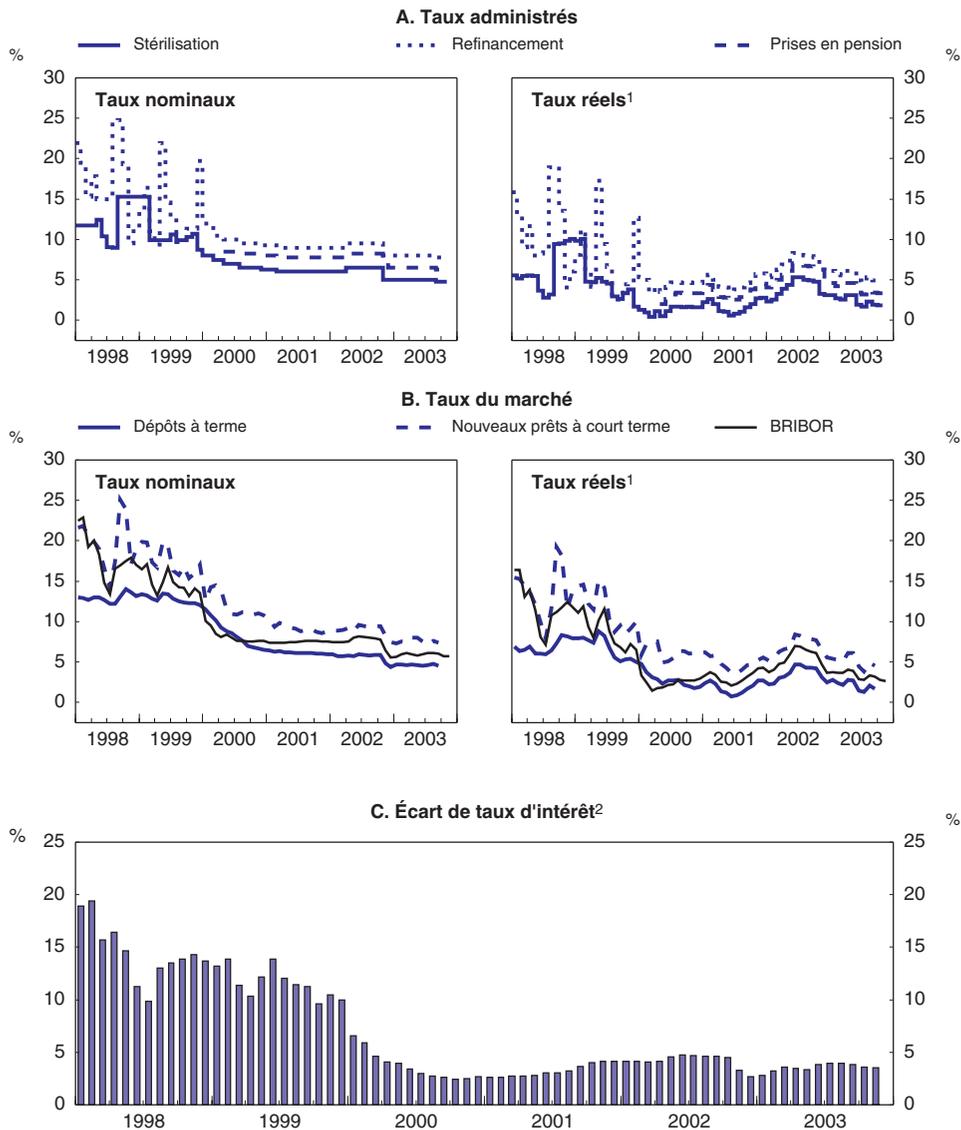
Source : OCDE.

connexe des entrées de capitaux ont coûté cher à la BNS. En 2002, le déficit de la Banque, dû à ses pertes de change et à la charge d'intérêts des opérations de stérilisation, s'est élevé à 24.8 milliards de couronnes, soit 2.3 pour cent du PIB. C'est la première fois que la BNS enregistre une perte annuelle depuis sa création en 1993, et un déficit d'ampleur comparable est attendu pour 2003⁶.

La Slovaquie continue d'attirer les investisseurs de portefeuille

Les taux d'intérêts nominaux commerciaux ont épousé la trajectoire des taux directeurs, avec une forte baisse en novembre 2002 et un profil étale par la suite (graphique 10). La faiblesse des taux d'intérêt réels, s'ajoutant à une concurrence plus vigoureuse entre banques à la suite du processus de restructuration, a contribué à une nette progression du crédit aux ménages, de 18 pour cent en 2002 et de 12 pour cent au premier semestre 2003. Toutefois, les concours aux ménages consistent principalement en prêts hypothécaires ou en crédits des sociétés mutuelles d'épargne-logement, et représentent toujours moins de 10 pour cent de l'agrégat M2 (tableau 8), si bien que les risques inflationnistes d'une expansion rapide du crédit apparaissent limités. En outre, la poussée du crédit au logement durant le premier semestre 2003 semble en partie avoir anticipé une réduction de l'aide publique à la construction résidentielle en juillet 2003, aussi l'expansion du crédit restera vraisemblablement temporaire. Le crédit intérieur aux entreprises

Graphique 10. Évolution des taux d'intérêt



1. Corrigés de l'inflation sous-jacente.

2. Écart entre le BRIBOR à trois mois et l'EURIBOR (le FIBOR avant 1999).

Source : Banque nationale de Slovaquie.

Tableau 8. **Monnaie et crédit**
Taux de croissance en fin de période

	1999	2000	2001	2002	Octobre 2003
Masse monétaire					
M1	4.6	21.6	22.1	7.7	16.2
Monnaie	15.5	16.5	20.9	4.0	10.9
Dépôts à vue	-1.0	24.7	22.7	9.8	19.2
Quasi-monnaie	15.9	12.1	9.1	3.5	0.4
Dépôts à terme	15.4	10.0	6.1	1.1	5.2
Dépôts en devises	17.9	20.4	20.0	11.4	-13.9
M2	12.3	14.9	13.1	4.9	5.5
Crédit intérieur	6.6	8.6	13.9	9.1	9.8
Crédit net aux administrations publiques ¹	9.2	20.9	25.2	15.2	13.5
Crédit aux ménages et aux entreprises ¹	5.4	4.1	6.3	9.1	8.2
Crédit en devises	27.1	-6.7	14.4	9.6	21.8
<i>Pour mémoire :</i>					
Croissance du PIB nominal	7.8	8.7	8.9	8.5	
Vitesse-revenu de circulation de la monnaie PIB/M1	5.4	4.9	4.3	4.4	
Vitesse-revenu de circulation de la monnaie PIB/M2	1.6	1.5	1.5	1.5	

1. Séries corrigées des émissions d'obligations de restructuration et des ajustements de bilan des banques en cours de fermeture ou de restructuration.

Source : Banque nationale de Slovaquie.

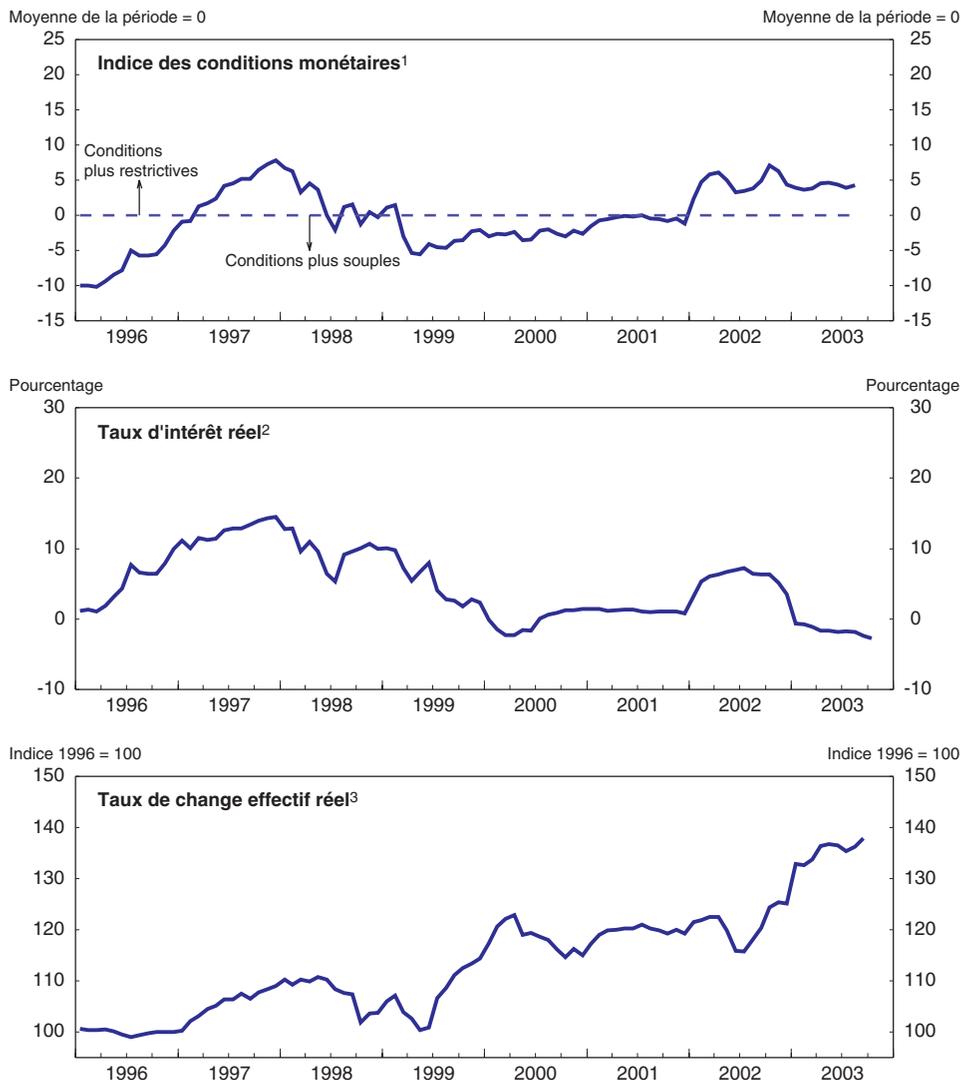
demeure faible, car la croissance rapide des grandes entreprises issues de l'IDE continue d'être financée principalement par des sources internationales.

Les réductions du taux d'intérêt directeur en octobre et novembre 2002 ont ramené à 3.25 pour cent l'écart vis-à-vis de la zone euro, mais, avec les réductions de taux d'intérêt pratiquées par la Banque centrale européenne, il s'est de nouveau creusé pour atteindre 4.5 pour cent en mars 2003, avant de reculer légèrement à 4.25 pour cent lorsque la BNS a réduit ses taux en septembre 2003. Les rendements nominaux relativement élevés des investissements et l'attente d'une nouvelle appréciation de la monnaie font que la Slovaquie reste une destination attractive pour les capitaux étrangers. De fait, les réserves de change du pays ont augmenté de façon quasiment ininterrompue pour passer de 9.7 à 13.3 milliards de dollars des États-Unis entre septembre 2002 et septembre 2003.

Les objectifs de politique monétaire à moyen terme apparaissent réalisables

Le raffermissement de la couronne et le niveau relativement élevé des taux d'intérêt directeurs se sont traduits par des conditions monétaires plus restrictives en 2002-03 que les années précédentes (graphique 11). Tandis que

Graphique 11. Conditions monétaires



1. L'indice des conditions monétaires est défini par l'équation : $MCI = MCI[t - 1] * (1 + (r - r[t - 1]) + W * (e/e[t - 1] - 1))$, r = taux d'intérêt à court terme réel, e = taux de change effectif réel, calculé sur la base de l'IPC, w = coefficient de pondération d'après la part des importations dans le PIB. L'indice apparaît comme un pourcentage de déviation par rapport à la moyenne de la période. Une valeur supérieure à zéro indique des conditions plus restrictives que la moyenne.

2. Taux des bons du Trésor à trois mois, corrigé de l'inflation sous-jacente.

3. Taux de change effectif réel calculé avec 42 pays, sur la base de l'IPC.

Source : OCDE.

L'inflation sous-jacente est basse, cette orientation monétaire doit être jugée dans un contexte de forte activité économique, de déficits budgétaires élevés et de pressions inflationnistes dues aux hausses des prix administrés et des impôts indirects. L'objectif à moyen terme de la BNS est de ramener l'inflation en 2006 à des niveaux compatibles avec les critères de Maastricht. Ce but semble atteignable si les répercussions des hausses des prix administrés peuvent être contenues et les dépenses publiques efficacement maîtrisées.

La BNS s'attend à un ralentissement continu de la hausse des prix à la consommation dans les prochaines années. Le Programme monétaire actualisé pour 2003 prévoit une trajectoire d'inflation de l'ordre de 8,3, 3,6 et 2,9 pour cent pour les années 2004 à 2006. Les principaux déterminants de l'évolution des prix, en 2004, seront la nouvelle majoration des prix administrés vers des niveaux assurant la récupération des coûts (d'où une hausse de l'inflation sous-jacente d'environ 3,5 points de pourcentage), la convergence des impôts indirects sur le tabac et les produits du tabac avec ceux en vigueur dans l'UE (hausse de 1 point de pourcentage) et la hausse des prix des produits alimentaires due à la mise en œuvre de la Politique agricole commune (PAC) après l'adhésion de la Slovaquie à l'UE le 1^{er} mai 2004 (hausse d'environ 0,7-0,8 point de pourcentage). En 2005 et 2006, les modifications des prix réglementés dans le cadre fixé par l'Autorité de régulation des industries de réseau seront plus légères, de sorte que les ajustements des prix réglementés auront une incidence décroissante sur l'inflation. En fait, la hausse des prix à la consommation sera de plus en plus déterminée par les conditions de l'offre et de la demande dans l'économie, par les prix mondiaux des produits de base et par le taux de change, et elle convergera vers les taux de l'inflation sous-jacente.

L'inflation sous-jacente pourrait grimper jusqu'aux environs de 5,3 pour cent en 2004, principalement sous l'effet de la flambée des prix alimentaires liée à l'adoption de la PAC. Mais pour 2005 et 2006, la BNS prévoit que le taux d'inflation de base redescendra à 2,4 pour cent, puis à 2,1 pour cent, ramenant l'inflation presque au niveau moyen alors attendu pour la zone euro. De plus, la Banque estime que les évolutions favorables de l'inflation, de la balance commerciale et des résultats budgétaires permettront d'aligner peu à peu les taux d'intérêt officiels et interbancaires sur ceux de la Banque centrale européenne.

À la fin de sa période de prévision à moyen terme, la BNS espère avoir atteint un degré convenable de stabilité monétaire et de convergence de l'inflation et des taux d'intérêt avec l'UE de telle sorte que, compte tenu des niveaux suffisamment bas du déficit budgétaire et de la dette publique, la Slovaquie serait bien placée pour adhérer au MCE II. Deux à trois ans plus tard, le pays espère entrer dans la zone euro. Cet ambitieux calendrier annoncé à maintes reprises s'est révélé utile pour sensibiliser l'opinion publique à la nécessité d'instaurer la stabilité macroéconomique et de réduire les déséquilibres existants et, partant, favoriser la volonté politique de

réforme. Une entrée dans la zone euro selon ce calendrier, avec au préalable une observation stricte et durable des critères de convergence de Maastricht, limiterait la période de transition durant laquelle la BNS devra éventuellement faire face à des entrées de capitaux peut-être fluctuantes (encadré 3). En outre, l'adoption de l'euro pourrait induire des avantages économiques considérables, mais la perte de l'indépendance monétaire exposerait aussi le pays à des risques qu'il faudrait gérer avec soin.

Assainissement des finances publiques

Un assainissement budgétaire audacieux s'impose de longue date

Après s'être séparée de la République tchèque en 1993, la Slovaquie a amorcé son propre processus de transition avec une fiscalité et des dépenses particulièrement lourdes – en 1994, la part des dépenses publiques primaires dans le PIB y était la plus élevée des cinq pays d'Europe centrale candidats à l'UE (graphique 12)⁷. De surcroît, les politiques dépensières des premières années de transition ont encore augmenté les parts des recettes et des dépenses publiques, pour les porter respectivement à 43.5 et 44.9 pour cent du PIB dans l'optique SFP-86 en 1996. À la suite des élections générales de 1998, qui ont abouti à la formation d'un gouvernement plus enclin aux réformes, la part respective des recettes et des dépenses publiques a été ramenée à 35.7 et 41.3 pour cent en 2001⁸. Toutefois, durant cette période les impôts ont été réduits plus rapidement que les dépenses, et la compression des dépenses a souvent manqué de bases fermes. Les coupes se sont apparemment focalisées sur les points de moindre résistance du budget et elles ont été suivies de rattrapages de crédits et de dépassements, tandis que les recettes fiscales et non fiscales ont été en général systématiquement surestimées. Aussi, les déficits ont augmenté et la dette publique a explosé pour atteindre en 2003 un niveau estimé à 38.3 pour cent du PIB dans l'optique SFP-86 (comptabilité de trésorerie) et à 45 pour cent du PIB dans l'optique SEC-95 (comptabilité d'exercice) (voir tableau 20 ci-après)⁹.

Le budget 2002 prévoyait que le déficit des administrations publiques serait réduit de façon à ne pas dépasser 3.5 pour cent du PIB dans l'optique SFP. Dès avril 2002, il apparaissait que cet objectif initial n'était pas réalisable, du fait surtout d'une augmentation beaucoup plus forte des salaires du secteur public induite par une nouvelle loi sur la fonction publique. Les autorités estimaient alors que le déficit pour 2002 atteindrait 5.5 pour cent du PIB. Après les élections, le gouvernement a pris quelques mesures correctrices visant à la fois les dépenses et les recettes pour contenir le déficit, mais il est malaisé d'évaluer la situation précise des finances publiques en 2002. L'analyse des comptes des administrations publiques est d'autant plus ardue qu'il est difficile de les consolider correctement dans le contexte de la décentralisation récemment engagée (tableau 9).

Encadré 3. Coûts et avantages d'un respect rapide des critères de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro

Dès son adhésion à l'Union européenne, la Slovaquie participera à l'Union économique et monétaire (UEM) avec le statut d'« État membre faisant l'objet d'une dérogation » concernant l'adoption de l'euro. L'adhésion à la zone euro exige une observation stricte et durable des critères de convergence de Maastricht (tableau ci-après).

Règles de convergence nominale pour l'adoption de l'euro

Critère	Définition
Stabilité des prix	Un taux d'inflation moyen, observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, qui ne dépasse pas de plus de 1½ point de pourcentage celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.
Déficit budgétaire	Le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le PIB ne dépasse pas 3 pour cent, à moins que ce rapport n'ait diminué nettement et continuellement pour atteindre un niveau proche de 3 pour cent ; ou le dépassement de la valeur de 3 pour cent est exceptionnel et temporaire et le rapport reste proche de 3 pour cent.
Dettes publiques brutes	Le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut ne dépasse pas 60 pour cent, à moins qu'il diminue suffisamment et se rapproche de la valeur de 60 pour cent à un rythme satisfaisant.
Stabilité du taux de change	Respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen sans tensions sévères pendant les deux dernières années au moins précédant l'examen. En particulier, l'État membre n'aura pas dévalué de sa propre initiative le taux pivot de sa monnaie vis-à-vis de l'euro au cours de la même période.
Taux d'intérêt à long terme	Observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, un taux d'intérêt à long terme nominal moyen qui ne dépasse pas de plus de 2 points de pourcentage celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Source : OCDE.

Selon la stratégie de la Slovaquie pour l'adoption de l'euro¹, le gouvernement et la Banque nationale de Slovaquie (BNS) souhaitent « adopter l'euro dès que possible, c'est-à-dire au moment où l'économie slovaque pourra observer les critères de Maastricht de façon durable ». À en juger par les études disponibles, les avantages et les coûts d'une adoption rapide de l'euro sont les suivants².

Encadré 3. Coûts et avantages d'un respect rapide des critères de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro (suite)

Le principal avantage d'une adhésion rapide à la zone euro consisterait à recueillir les bénéfices du statut de membre de la zone monétaire dès l'adoption de l'euro. Ces bénéfices sont : des coûts de transaction plus bas, la suppression des risques de change, des taux d'intérêt réels réduits, un cadre macroéconomique orienté vers la stabilité, l'élimination des coûts d'intervention sur le marché des changes et de stérilisation, et un développement de l'intégration économique et de l'investissement. En outre, une période de transition réduite offre plusieurs avantages en termes de processus :

- *Point d'accrochage pour la réforme des politiques* : Une date précoce pour l'adoption de l'euro accroîtrait la crédibilité et l'urgence des efforts d'assainissement budgétaire et de désinflation de la Slovaquie. Elle renforcerait l'objectif déclaré de satisfaire aux critères de Maastricht dès 2006 et aiderait à surmonter l'opposition politique aux réductions prévues des dépenses publiques et de l'emploi public.
- *Signe d'engagement en faveur de l'intégration* : D'autres pays accédants ont déjà annoncé des dates proches pour l'adoption de l'euro. En faisant de même, la Slovaquie signalerait aux partenaires dans les domaines du commerce extérieur et de l'investissement qu'elle est résolue à lancer de nouvelles réformes structurelles et qu'elle n'entend pas être en retard sur les autres pays accédants en termes d'intégration à l'UE.
- *Raccourcissement de la période de vulnérabilité* : Une adhésion rapide à la zone euro réduirait naturellement la période pendant laquelle la BNS aurait à gérer le taux de change dans un contexte d'entrées de capitaux massives et potentiellement volatiles.

En revanche, une mise en place précoce de l'euro implique des coûts et des inconvénients. Il s'agit notamment de la perte rapide de l'instrument de politique monétaire pour la gestion macroéconomique et de certains risques associés :

- *Convergence réelle peut-être insuffisante* : Afin de réduire l'apparition de chocs asymétriques, les pays partenaires d'une union monétaire doivent faire preuve d'un degré élevé d'intégration économique et se doter de structures économiques similaires. L'adoption de l'euro tendrait par elle-même à favoriser la convergence des revenus réels, notamment par une baisse des coûts en capital, et des profils de commerce et d'investissement par rapport à la zone euro. Mais une adoption précoce de l'euro réduirait la période pendant laquelle la Slovaquie pourrait utiliser ses propres instruments de politique monétaire pour guider l'économie vers la convergence réelle dans l'éventualité de chocs affectant de façon différente la Slovaquie et la zone euro. La convergence progressant, le fait disposer d'instruments monétaires autonomes perdra de son importance. La question est donc de savoir dans quelle mesure la Slovaquie et la zone euro ont déjà suffisamment convergé. Le revenu par habitant de la Slovaquie représente à peine un cinquième du niveau de la zone euro aux taux de change courants et moins de la moitié en termes de parités de pouvoir d'achat, ce qui démontre que les profils de consommation en Slovaquie restent différents de ceux de la zone euro. Cela

Encadré 3. Coûts et avantages d'un respect rapide des critères de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro (suite)

pourrait nécessiter des mesures monétaires *ad hoc* en cas de chocs de revenu réel asymétriques résultant de pressions de prix spécifiques. En outre, l'activité industrielle, les exportations et le stock d'IDE de la Slovaquie sont concentrés dans certains secteurs, principalement le matériel de transport, ce qui rend le commerce et la production du pays sensibles aux évolutions sectorielles internationales, et appellerait peut-être des mesures monétaires spécifiques dans l'éventualité de chocs sectoriels. En revanche, l'intégration du commerce extérieur et de l'investissement est déjà forte : la zone euro absorbe plus de 60 pour cent des exportations de la Slovaquie et lui fournit 80 pour cent de son IDE total.

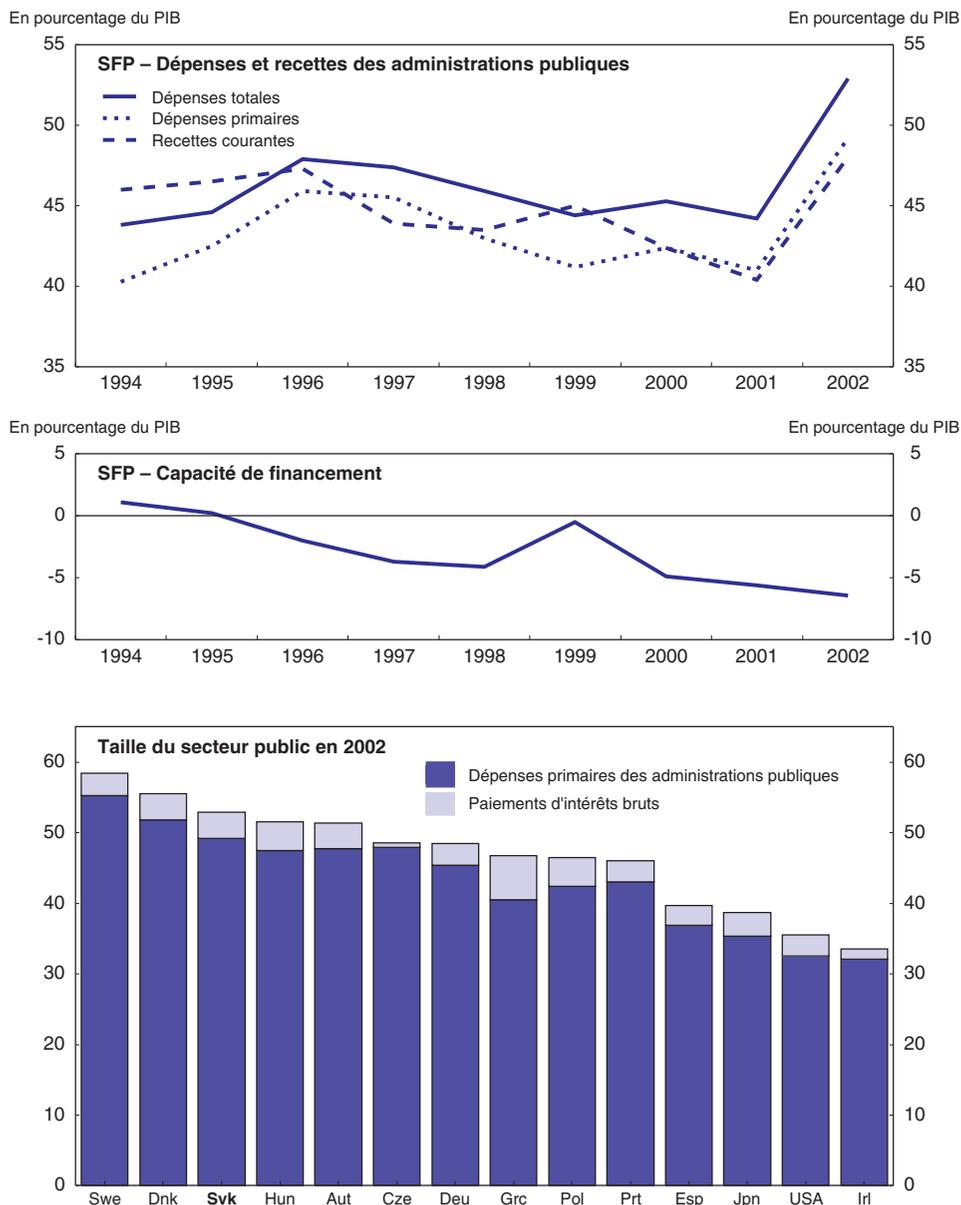
- *Flexibilité budgétaire peut-être insuffisante* : Si l'instrument de politique monétaire n'est plus disponible, les déséquilibres macroéconomiques devront être corrigés à l'aide de la politique budgétaire, et dans le respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance auxquelles la Slovaquie sera soumise dès son adhésion à l'UE en tant qu'« État membre faisant l'objet d'une dérogation » et après son entrée dans la zone euro en tant qu'« État membre participant ». À moyen terme, la Slovaquie devra atteindre une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire afin de disposer d'une marge de flexibilité suffisante pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques sans franchir la limite de déficit de 3 pour cent fixée par le traité de Maastricht. La réalisation de l'assainissement budgétaire nécessaire, en sus des efforts déjà programmés pour satisfaire au critère de déficit de Maastricht, sera plus difficile si l'adoption de l'euro est prévue à une date rapprochée.

En résumé, la date de l'adhésion et la durée de participation au MCE II ainsi que la détermination d'une date cible pour l'adoption de l'euro sont des considérations importantes, et les autorités slovaques devront évaluer avec soin les avantages et les coûts de dates plus rapprochées ou plus éloignées. Des consultations ont lieu entre le ministère des Finances et la Banque nationale de Slovaquie ; leur décision conjointe sera rendue publique en juin 2004.

1. Banque nationale de Slovaquie et ministère des Finances de la République slovaque, Stratégie de la République slovaque pour l'adoption de l'euro, Bratislava, mai 2003.
2. Voir, par exemple, Italianer (2003), Natalucci et Ravenna (2002) et Nuti (2002).

De fait, la mesure du déficit budgétaire en 2002 dépend beaucoup de la méthode utilisée. La comptabilité de trésorerie (SFP-86) exclut les dépenses au titre des garanties publiques nouvellement octroyées et les dépenses de restructuration des banques et de réduction de la dette engagées par l'Agence nationale pour les biens de l'État. Si l'on utilise la méthodologie SEC-95 pour prendre en compte les dépenses exclues et les garanties publiques susceptibles d'être acti-

Graphique 12. **Soldes budgétaires des administrations publiques après la transition¹**



1. Les données ne sont pas entièrement consolidées, ce qui peut occasionner une distorsion particulièrement forte en 2002.

Source : OCDE.

Tableau 9. **Comptes des administrations publiques**¹
En pourcentage du PIB

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Budget ajusté 2003
Impôts directs	10.1	8.6	8.8	8.3	7.4	6.7	7.1	7.1
Cotisations de sécurité sociale	15.8	15.0	14.4	13.8	14.3	14.4	14.7	14.3
Impôts indirects	14.0	13.6	12.5	12.5	13.3	11.6	12.1	13.0
Transferts reç. par les adm. pub.	6.1	5.6	6.7	6.3	6.0	6.1	13.3	7.2
Revenu de la propriété	1.3	1.1	1.1	4.2	1.4	1.6	0.9	0.7
Recettes totales	47.3	43.9	43.5	45.0	42.4	40.4	48.0	42.3
Salaires publics	9.6	9.3	9.3	9.2	8.8	9.5	9.0	8.3
Consommation publique	11.9	12.3	10.8	10.2	10.3	9.5	10.1	10.7
Prestations de sécurité sociale	9.5	9.3	9.5	9.5	9.4	9.0	9.1	8.9
Autres transferts	7.3	6.5	7.2	7.1	7.1	7.8	16.0	10.9
Subventions	3.3	2.8	2.5	2.2	3.8	2.0	1.6	1.9
Intérêts versés	2.1	1.9	2.8	3.2	2.9	3.2	3.7	3.1
Dépenses courantes	43.7	42.2	42.0	41.3	42.2	41.1	49.5	43.7
Investissement public	4.2	5.2	3.8	3.0	3.1	3.1	3.4	3.2
Dépenses totales	47.9	47.4	45.9	44.4	45.3	44.2	52.9	46.9
Épargne	3.6	1.7	1.5	3.7	0.2	-0.7	-1.5	-1.4
Dépenses en capital	5.6	5.4	5.6	4.2	5.0	4.9	4.9	4.2
Capacité de financement	-2.0	-3.7	-4.1	-0.5	-4.9	-5.6	-6.4	-5.5
Dépenses totales	49.3	47.6	47.7	45.5	47.2	46.0	54.4	47.9

1. Les données ne sont pas entièrement consolidées, ce qui peut créer une distorsion particulièrement forte en 2002.
Source : Ministère des Finances.

vées, selon les derniers calculs officiels le déficit budgétaire en 2002 s'établit à 7.2 pour cent du PIB. Une nouvelle loi adoptée en 2003 limite le recours aux garanties publiques et devrait donc contribuer à réduire les déficits publics occultes dans l'avenir. Parallèlement, les autorités ont commencé à convertir leurs comptes budgétaires pour respecter les normes SEC-95 de façon plus systématique à partir de 2002, ce qui contribuera à améliorer la transparence, mais le changement de méthode rend aussi plus complexe l'interprétation de l'orientation de la politique budgétaire. Il est nécessaire de disposer de comptes des administrations publiques entièrement consolidés dans l'optique SFP ou SEC-95, mais couvrant la période pluriannuelle récente d'une manière cohérente.

Mais des efforts d'assainissement sont en cours

Pour 2003, les autorités visent un déficit budgétaire de 5 pour cent du PIB dans l'optique SEC-95. Côté recettes, la fiscalité indirecte a été réformée au début de 2003. Le taux normal de la TVA a été ramené de 23 à 20 pour cent, tandis que le taux inférieur a été porté de 10 à 14 pour cent. De plus, en juin 2003 le gouvernement a adopté un programme complet de réformes fiscales (encadré 4). Les

Encadré 4. Le programme de réformes fiscales de 2004

La Slovaquie avait commencé par mettre en place un système fiscal traditionnel. L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) était assorti de taux progressifs et les sociétés étaient imposées au taux normal de 40 pour cent (les petites entreprises étaient taxées à 2 pour cent de leur chiffre d'affaires). Les taux de l'IRPP étaient fixés à 15-40 pour cent et ceux de la TVA à 6 pour cent pour la plupart des biens et services et à 23 pour cent pour les autres. Les prélèvements de sécurité sociale induisaient un écart de 50 pour cent par rapport aux salaires nets. En 2002, l'IRPP a représenté environ 8.2 pour cent des recettes fiscales totales, l'impôt sur le revenu des sociétés 10.2 pour cent, la TVA 22.6 pour cent et les prélèvements de sécurité sociale 43.5 pour cent. Des réductions de taux successives ont été instaurées au cours de la mandature parlementaire qui a suivi les élections de 1998. Le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés a été ramené à 29 pour cent en 2000 et à 25 pour cent en 2002, avec des allègements fiscaux généreux pour les nouveaux investissements. Le taux inférieur de l'IRPP a été abaissé à 12 pour cent en 2000 et à 10 pour cent en 2002, tandis que les déductions fiscales et le seuil minimum ont été fortement majorés. Le taux supérieur de l'IRPP a été ramené à 38 pour cent en 2002. En contrepartie, le taux normal de la TVA (pour la plupart des biens et services) a été porté à 10 pour cent en 2000 et à 14 pour cent en 2003.

La mise en œuvre d'une réforme fiscale plus audacieuse était l'une des principales promesses du gouvernement formé en octobre 2002. Les principaux objectifs sont de réduire les désincitations au travail imputables à la fiscalité, d'accroître la transparence du système fiscal et d'atténuer les distorsions dues aux exemptions d'impôts et à la double imposition. Le principal volet du programme de réformes fiscales, qui prend effet en janvier 2004, consiste à instaurer un taux marginal forfaitaire de 19 pour cent pour les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, tout en portant les abattements sur les tranches inférieures de revenu à 160 pour cent du seuil de pauvreté. Pratiquement toutes les autres exceptions, exemptions et dispositions spéciales sont supprimées. De plus, le taux normal et le taux inférieur de la TVA seront unifiés au niveau de 19 pour cent pour tous les produits. En outre, la réforme prévoit de nouvelles directives pour les impôts sur la propriété immobilière, la taxation étant effectuée non plus selon la taille mais selon la valeur, et supprime les droits de succession ainsi que les impôts sur les dividendes et sur les transferts de biens immobiliers. Les revenus provenant de différentes sources sont soumis à un régime plus homogène, ce qui devrait induire des gains d'efficacité et, si l'on y ajoute la suppression des exceptions, exonérations et régimes spéciaux, il devrait en résulter une simplification considérable du code fiscal.

Selon une analyse du ministère des Finances, les pertes de recettes résultant des unifications des taux de l'IRPP et de l'impôt sur le revenu des sociétés ainsi que des réductions d'impôts seront compensées par un accroissement du produit de la fiscalité indirecte. Toutefois, faute de données fiables sur le niveau et la répartition des recettes d'impôts sur les sociétés et sur les personnes physiques, il est difficile de prévoir ce que deviendront ces recettes après la réforme. Plusieurs institutions, parmi lesquelles le FMI, Infostat, l'Institut de politique financière, une commission d'experts fiscaux et l'Académie nationale des sciences, ont évalué les effets probables du nouveau programme fiscal et publié des estimations qui vont d'une perte de recettes de 2.5 milliards de couronnes à un surplus de 9.3 milliards. S'il est vrai que les prévisions du ministère des Finances sont parmi les plus prudentes des estimations disponibles, la possibilité d'un manque à gagner sur les recettes fiscales par rapport aux chiffres budgétisés pour 2004 ne saurait être entièrement exclue.

modifications des impôts directs et indirects devaient entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2004, mais des rentrées de TVA et d'impôts sur le revenu des sociétés inférieures aux prévisions budgétaires au début de 2003, qui n'ont été que partiellement compensées par une augmentation du produit des cotisations sociales et une baisse des paiements d'intérêts nets sur la dette, ont incité le gouvernement à avancer l'application de certains volets du programme afin d'atteindre son objectif budgétaire pour 2003. En particulier, les augmentations programmées des accises sur le tabac, l'alcool et les carburants ont été appliquées dès le mois d'août 2003. Côté dépenses, il y a semble-t-il des dérapages en ce qui concerne la santé et l'éducation, puisque les réductions prévues des effectifs dans ces deux secteurs ne se sont apparemment pas concrétisées. Le gouvernement a réduit ses investissements d'infrastructure programmés pour compenser ces dépassements. Au total, l'objectif de déficit pour 2003 semble devoir être atteint¹⁰.

Un plan à moyen terme ambitieux a été lancé

Dans leur dernier programme économique de préadhésion soumis à l'Union européenne au cours de l'été 2003, les autorités ont présenté un plan d'assainissement ambitieux qui s'étale jusqu'en 2006 (fin de l'actuelle mandature). Ce plan vise à ramener la part des dépenses publiques dans l'optique SEC-95 de 49 pour cent du PIB en 2002 à 41.2 pour cent en 2006, et celle des recettes publiques de 41.8 à 38.3 pour cent¹¹. Si le plan aboutit, il permettra d'atteindre en 2006 le niveau budgétaire de référence de l'UEM en abaissant le déficit public au-dessous du seuil de 3 pour cent du PIB.

Étant donné que le déficit budgétaire part d'un niveau très élevé (7.2 pour cent du PIB en 2002) et que de nouvelles réductions des recettes sont prévues, les compressions de dépenses sont d'une ampleur exceptionnelle. Des coupes sont prévues dans la consommation publique hors salaires (économies de 0.5 pour cent du PIB sur quatre ans¹²), les dépenses de santé (0.9 pour cent du PIB), les prestations sociales et les prestations du marché du travail (0.8 pour cent), les dépenses d'éducation (0.3 pour cent), les subventions au logement et à l'industrie (0.3 pour cent) et les retraites (0.2 pour cent). Une baisse des versements d'intérêts sur la dette publique, grâce à une réduction de l'endettement à la faveur des recettes de privatisation et de la détente des taux d'intérêt, se traduit par des économies équivalent à 1.5 pour cent du PIB. La réduction des garanties publiques – qui sont comptabilisées dans les dépenses publiques sur une base corrigée des risques dans la méthodologie SEC-95 – devrait aussi permettre de réaliser des économies comprises entre 1 et 1½ pour cent du PIB.

Les autorités soulignent que ces réductions sont exprimées en *proportion* du PIB, lequel croît rapidement, à un rythme de plus de 4 pour cent, mais que les *niveaux des dépenses réelles* devraient rester stables dans la plupart des secteurs de

dépenses. Pour autant, cela ne rend pas plus aisé l'assainissement visé, car l'expérience internationale montre qu'une croissance forte du PIB entraîne à la hausse les dépenses publiques, en particulier les salaires et transferts publics. Les prévisions budgétaires du Programme économique de préadhésion ne sont pas légalement contraignantes, que ce soit au niveau national ou à celui de l'UE, mais elles constituent une déclaration d'orientation extrêmement visible et définissent un niveau de crédibilité pour la politique économique. Les écarts éventuels par rapport à ces prévisions devraient être expliqués aux opinions publiques, aux investisseurs et aux observateurs nationaux et internationaux.

Le plan d'assainissement prévoit tout à la fois de refondre le système fiscal, de réorganiser les principales institutions budgétaires et d'accélérer considérablement le transfert de pouvoirs de dépense aux administrations infranationales¹³. Pour l'essentiel, il entrera en vigueur en 2004, en même temps que seront enclenchées de nouvelles étapes des réformes des retraites et de la santé. À cet égard, le budget 2004 joue un rôle crucial à l'appui de ce plan d'assainissement. Il vise à ramener le déficit à 3.9 pour cent du PIB, principalement au moyen de coupes dans les dépenses. Bien que le gouvernement ait opté pour des estimations très prudentes concernant les recettes, des pertes de recettes ne sont pas à exclure à la suite de la réforme fiscale radicale. Côté dépenses également, il y a des risques de dérapage, liés surtout au processus de décentralisation en cours. Celui-ci pourrait en particulier contrarier l'ajustement prévu de l'emploi public et engendrer une nouvelle hausse des arriérés aux niveaux infranationaux d'administration.

Au-delà de 2004, des tensions à moyen terme s'accroissent à l'horizon budgétaire. De nouvelles réductions des cotisations sociales seront nécessaires pour stimuler l'offre et la demande de main-d'œuvre¹⁴. Les infrastructures de transport et d'éducation devront être modernisées, ce qui exigera d'importants investissements publics dans certains secteurs, en dépit de la croissance prévue des investissements commerciaux. Certains des investissements nécessaires, notamment en ce qui concerne les réseaux de transport transeuropéens et la protection de l'environnement, seront liés au processus d'adhésion à l'UE. Faute d'une profonde réorganisation des dépenses, ces pressions rendront difficile la réalisation du programme de préadhésion. De surcroît, dans le long terme le vieillissement de la population entraînera une augmentation régulière du déficit du système de retraite.

L'objectif actuel du gouvernement, à savoir respecter le critère du déficit budgétaire de 3 pour cent du PIB en 2006, ne prend pas encore en compte l'impact des récentes réformes des retraites. La mise en place d'un second pilier du système de retraite se fait en prélevant une partie des cotisations au système par répartition existant, pour un montant d'environ 1 pour cent du PIB par an à court terme. Cette perte de recettes du premier pilier doit être comblée principalement au moyen des

recettes de privatisation affectées obtenues en 2002. Néanmoins, le manque à gagner sur les recettes du système par répartition aggraverait le déficit actuel et pourrait compromettre la réalisation de l'objectif de 3 pour cent. La réforme des retraites en Slovaquie soulève des questions comptables en ce qui concerne le classement du second pilier à l'intérieur ou en dehors du secteur des administrations publiques. Classer le second pilier en dehors des administrations publiques aurait une incidence négative sur le solde des administrations publiques, car les cotisations sociales versées au second pilier ne seraient pas comptabilisées comme recettes publiques. Si les autorités slovaques devaient les classer en dehors, le gouvernement pourrait alors décider de faire des efforts d'assainissement supplémentaires pour respecter l'objectif des 3 pour cent dès 2006 comme prévu, ou repousser la date butoir. D'après les discussions gouvernementales les plus récentes, l'objectif serait de limiter les coûts monétaires de la création du deuxième pilier afin de rendre l'arbitrage moins difficile.

III. Rationaliser les dépenses publiques

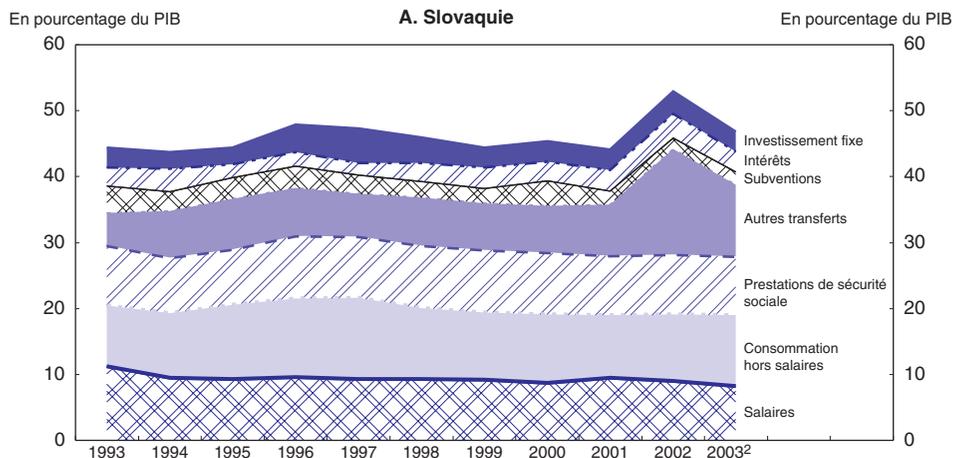
Le présent chapitre examine tout d'abord l'évolution récente des dépenses publiques et les procédures budgétaires qui ont contribué à compromettre leur viabilité. Il analyse ensuite le vaste ensemble de réformes mises en œuvre et étudie les mesures qu'il y aurait lieu de prendre pour améliorer leurs chances de succès dans un délai relativement court, comme cela est actuellement prévu, à la lumière de l'expérience d'autres pays de l'OCDE. Il s'achève par une analyse des problèmes auxquels se heurte la poursuite des réformes, ainsi que par un ensemble détaillé de recommandations visant expressément à améliorer le cadre de la politique budgétaire et le fonctionnement du secteur public (encadré 10).

L'évolution suivie par les dépenses publiques depuis la transition n'est pas viable

L'augmentation des dépenses publiques a surtout été imputable aux transferts sociaux et à l'emploi dans le secteur public

Pendant la première décennie de la transition, les dépenses publiques ont suivi à peu près la même évolution que dans toutes les anciennes économies en transition de l'OCDE. Celle-ci se caractérise par le poids considérable des transferts sociaux et des salaires du secteur public. La masse salariale du secteur public est restée très importante, bien que les traitements aient peu progressé, parce que les effectifs des services publics sont très nombreux. Les coûts des soins de santé, exprimés en termes de transferts sociaux et de salaires des fonctionnaires concernés, sont également restés importants en raison de la générosité du système d'assurance sociale¹⁵. Des subventions substantielles ont été consenties aux entreprises pour compenser les pertes imputables au fait que les prix réglementés ne permettent pas de couvrir les coûts (graphique 13 et graphique 14). Les dépenses totales ont largement dépassé le niveau communément observé dans les pays de l'OCDE à faibles revenus, et l'écart semble d'autant plus prononcé que le revenu par habitant de la Slovaquie est particulièrement faible (graphique 15).

La structure des dépenses des administrations publiques – y compris les fonds extrabudgétaires, qui ont joué un rôle important jusqu'en 2001 et les

Graphique 13. Classification économique des dépenses publiques¹B. Comparaison internationale, 2002³

En pourcentage du PIB

	Transferts de revenus	Subventions	Paiements d'intérêts	Consommation publique		Investissement fixe brut	Autres transferts nets	Dépenses totales
				Total	Salaires			
Autriche	18.8	2.8	3.6	19.0	9.8	1.3	6.5	51.9
République tchèque	13.2	3.0	1.4	20.7	8.2	4.6	6.9	49.9
Danemark	17.5	2.2	3.7	26.3	17.6	1.8	4.2	55.5
France	18.1	1.3	3.1	23.8	13.7	3.0	4.1	53.4
Allemagne	19.4	1.5	3.1	19.2	7.9	1.6	3.8	48.5
Grèce	16.4	0.2	5.5	15.5	12.1	3.8	4.9	46.3
Hongrie	16.0	3.4	4.1	18.6	11.9	5.6	3.9	51.6
Irlande	8.3	0.8	1.4	15.1	8.3	4.4	3.5	33.5
Italie	17.1	1.0	5.8	18.8	10.7	1.8	3.1	47.7
Japon	10.6	0.7	3.2	17.9	6.9	4.7	1.4	38.7
Corée	4.2	0.4	0.6	10.4	7.6	6.0	3.9	26.0
Pologne	17.6	0.9	4.2	14.9	10.7	3.3	0.6	41.6
Portugal	12.9	1.5	3.0	21.1	15.4	3.4	4.1	46.1
Espagne	12.3	1.2	2.8	17.8	10.3	3.4	2.3	39.7
Slovaquie⁴	8.9	1.9	3.1	19.0	8.3	3.2	10.9	46.9
Suède	17.9	1.6	3.2	28.0	16.3	3.2	4.4	58.4
Royaume-Uni	13.6	0.4	2.0	20.0	7.4	1.3	3.5	40.8
États-Unis	12.1	0.3	3.0	15.5	9.6	3.4	1.2	35.5
Zone euro ⁵	16.7	1.3	3.7	20.2	10.7	2.4	3.9	47.9
OCDE ⁵	12.5	0.8	3.0	17.3	9.3	3.2	3.1	39.0

1. Les données sont établies dans l'optique des Statistiques des finances publiques (SFP), mais elles ne sont pas intégralement consolidées, ce qui peut susciter une distorsion particulièrement forte en 2002.

2. Estimation du ministère des Finances.

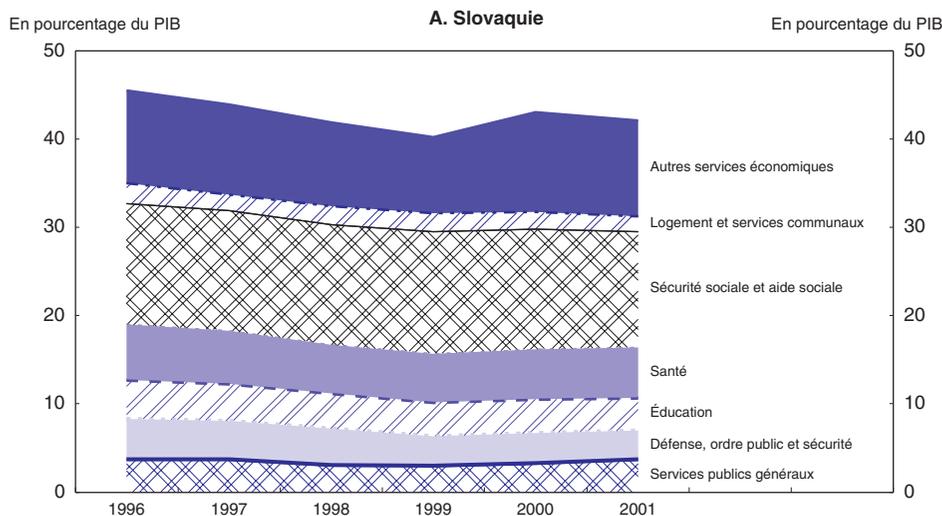
3. Dans l'optique des comptes nationaux, sauf pour la Slovaquie.

4. Les estimations 2003 dans l'optique SFP du ministère des Finances ont été utilisées pour les comparaisons internationales, de façon à atténuer l'impact de la distorsion des données en 2002.

5. Moyenne pondérée.

Source : Ministère des Finances, OCDE, FMI et Banque mondiale.

Graphique 14. Classification fonctionnelle des dépenses publiques



B. Comparaison internationale, 2001¹
En pourcentage du PIB

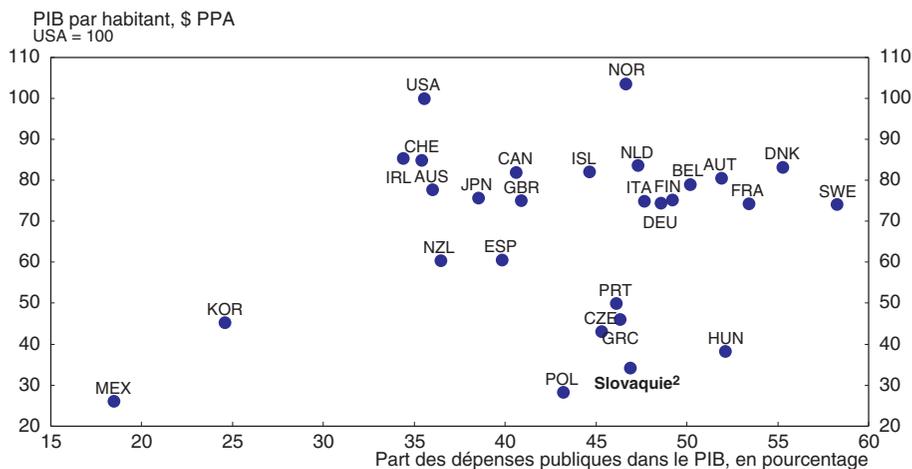
	Services publics généraux	Éducation	Logement et services communitaires	Santé	Pensions et aides sociales	Services économiques et subventions	Défense, ordre public et sécurité	Total
Slovaquie ²	3.7	3.7	1.7	5.7	13.1	10.9	3.3	42.1
France	6.5	6.0	1.0	7.9	20.4	7.3	3.4	52.6
Allemagne	6.3	4.2	1.1	6.3	21.8	5.7	2.8	48.2
Autriche	8.6	5.8	1.0	5.8	21.9	6.9	2.3	52.3
Danemark	4.5	8.3	0.9	5.4	24.2	5.3	2.6	51.3
Italie	9.5	5.1	0.9	6.3	17.7	5.8	3.1	48.3
Japon	2.3	4.3	0.8	6.5	11.2	6.5	2.4	34.0
Portugal	6.6	6.9	0.9	6.8	13.4	7.9	3.7	46.2
Espagne ¹	5.6	4.4	1.0	5.6	13.5	6.9	3.3	40.2
Suède	8.5	7.7	1.0	6.6	23.9	5.9	3.6	57.2
Belgique	9.9	6.2	0.4	6.6	17.4	6.1	2.9	49.4
Finlande ¹	6.2	6.4	0.8	5.8	20.6	6.3	2.9	49.0
Grèce ¹	10.0	4.2	0.2	3.9	19.6	1.1	4.4	43.3
Irlande	3.5	4.3	2.3	6.3	7.2	7.8	2.3	33.6
Pays-Bas	8.1	4.8	1.5	4.1	17.3	7.5	3.1	46.4

1. Dans l'optique des comptes nationaux, sauf pour la Slovaquie.

2. Données les plus récentes pour la Slovaquie, dans l'optique des Statistiques de finances publiques, disponibles pour 2001.

Source: Ministère des Finances, OCDE, FMI et Banque mondiale.

Graphique 15. Revenu par habitant et dépenses publiques dans les pays de l'OCDE¹
2002



1. Dans l'optique des comptes nationaux, sauf pour la Slovaquie.

2. Les estimations 2003 dans l'optique SFP du ministère des Finances ont été utilisées pour les comparaisons internationales, afin d'atténuer l'impact de la distorsion des données pour 2002.

Source : OCDE.

dépenses des communes, relativement moins importantes – présente certaines particularités par rapport aux autres anciens pays en transition :

- La part des transferts sociaux dans le PIB est un peu plus faible (13 pour cent en 2001, contre une moyenne de plus de 14 pour cent pour les pays d'Europe centrale et orientale¹⁶). Mais il s'agit probablement d'un phénomène temporaire attribuable à des facteurs démographiques favorables qui contiennent pour l'instant le service des pensions à un niveau relativement modeste¹⁷. Sur un plan plus structurel, le moindre niveau des prestations moyennes reflète le moindre niveau des salaires moyens (tableau 10). À mesure que la part des revenus du travail dans le PIB augmentera sous l'effet du processus de rattrapage, la part des transferts sociaux s'accroîtra inévitablement en l'absence de réformes structurelles. Cet accroissement sera particulièrement sensible en ce qui concerne les pensions, qui représentent la principale composante des transferts sociaux. Le généreux système d'assistance sociale deviendra aussi plus coûteux à l'avenir si les paramètres des prestations ne sont pas modifiés comme le prévoit actuellement le gouvernement (voir le chapitre IV pour un examen détaillé des réformes du système de retraite et de protection sociale).

Tableau 10. **Ratios salaire/pension**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Salaire minimum	2 450	2 700	2 700	3 000	3 600	4 000	4 400	4 920
Salaire mensuel moyen	7 195	8 154	9 226	10 003	10 728	11 430	12 365	13 511
Pension de vieillesse moyenne	3 320	3 727	4 124	4 490	4 878	5 382	5 782	6 104
Ratio pension moyenne/salaire moyen	46.1	45.7	44.7	44.9	45.5	47.1	46.8	45.2
Ratio pension moyenne/salaire minimum	135.5	138.0	152.7	149.7	135.5	134.6	131.4	124.1

Source: Agence d'assurance sociale.

- La consommation publique, qui représente 19 pour cent du PIB, atteint l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE. La masse salariale des administrations publiques, proche de 9 pour cent du PIB, reste modérée en dépit du caractère pléthorique des effectifs du secteur public, étant donné le niveau réduit des salaires publics. Si les rémunérations des fonctionnaires très qualifiés viennent à se rapprocher plus rapidement des salaires du secteur privé, la masse salariale du secteur public s'accroîtra de façon encore plus prononcée – à moins que les réductions prévues des effectifs publics ne soient intégralement mises en œuvre. Les sureffectifs et les pressions des salaires constituent des problèmes particulièrement sérieux dans les secteurs de l'éducation et de la santé (graphique 16).
- Les subventions en faveur de l'industrie ont été plus élevées que dans les autres pays, en raison des pertes considérables enregistrées par les chemins de fer et certaines entreprises de service public réglementées, notamment dans les domaines de la production d'électricité et, jusqu'à une date récente, de la distribution de gaz. Les tarifs de l'électricité, de l'eau, du gaz et des combustibles avaient été maintenus à des niveaux particulièrement bas durant la transition, et pendant une période plus longue que dans les autres anciennes économies en transition, mais les récents ajustements ont permis de réduire les pertes et les subventions connexes (tableau 11 et tableau 12).

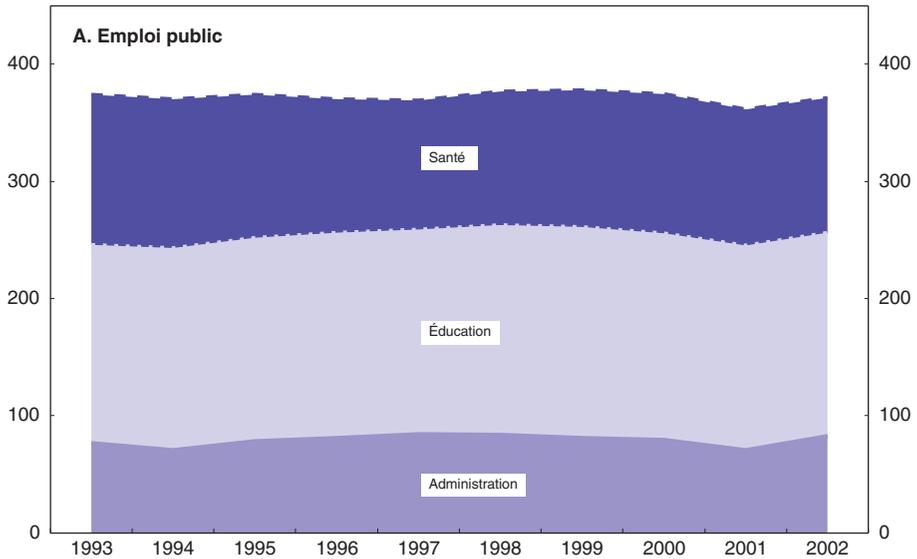
Des services publics coûteux

La faible productivité des services publics pèse sur les dépenses publiques. Jusqu'à une date récente, l'organisation de ces services, au sein de l'administration ainsi que dans les grands services collectifs tels que l'éducation, les soins de santé et les transports ferroviaires, n'avait pas guère évolué. La capa-

Graphique 16. **Emploi et salaires dans le secteur public**

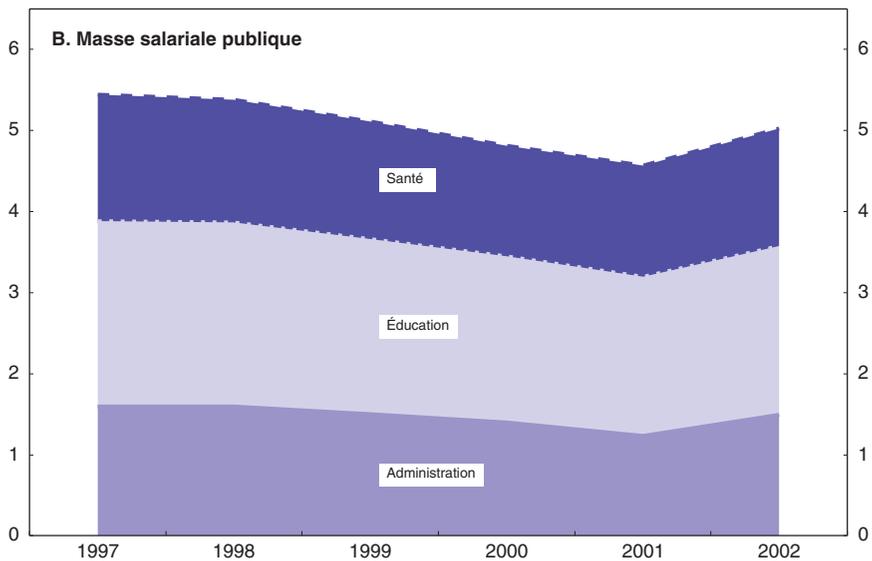
En milliers de salariés

En milliers de salariés



En pourcentage du PIB

En pourcentage du PIB



Source : Office statistique de la République slovaque.

Tableau 11. **Prix de l'énergie**
2003, troisième trimestre

	Électricité (US cent/kWh prix utilisateur final)	Gaz naturel (US\$/10 ⁷ Kcal prix utilisateur final)
Industrie		
République slovaque	7.0	218.50
République tchèque	5.3	206.80
Hongrie	7.7	237.40
Pologne	5.3	164.30
Ménages		
République slovaque	10.8	226.70
République tchèque	8.3	325.60
Hongrie	10.1	269.10
Pologne	9.2	392.60

Source: Agence internationale de l'énergie.

Tableau 12. **Tarifs résidentiels des services d'utilité publique**
Ratio prix utilisateur final ménages/industrie

	1993	2000	2001	2002	2003 (T3)
Électricité					
République slovaque	0.60	1.19	1.46	1.43	1.54
République tchèque	0.56	1.2627	1.40	1.55	1.57
Hongrie	0.81	1.33	1.34	1.34	1.31
Pologne	1.40	1.7776	1.7776	1.71	1.74
OCDE Europe	1.80	2.06	1.95	–	–
Gaz naturel					
République slovaque	0.62	1.07	1.08	0.95	1.04
République tchèque	0.73	1.45	1.49	1.58	1.57
Hongrie	0.91	1.33	1.16	1.14	1.13
Pologne	1.33	1.86	1.75	1.95	2.39
OCDE Europe	2.67	2.08	–	–	–

Source: Agence internationale de l'énergie.

cité d'offre et l'emploi étaient restés largement inchangés dans ces secteurs depuis la création de la République, en 1993. Or, les besoins de la collectivité et les technologies se sont profondément modifiés. De ce fait, un écart considérable s'est creusé entre la rentabilité *effective* des services assurés par le secteur public et leur rentabilité *potentielle*, écart qui a été comblé par le secteur privé. Les évolutions actuellement observées dans les transports et l'éducation illustrent bien cette situation.

Les transports publics, qui emploient près de 100 000 personnes (5 pour cent de l'emploi total), reposent sur un réseau ferroviaire dense pour les transports interurbains et sur des services d'autobus et de tramway subventionnés pour les transports urbains. Leur capacité et leurs effectifs n'ont pratiquement pas changé au cours des dix dernières années, et la demande s'est rapidement reportée sur des modes de transport privés, notamment les transports routiers de marchandises et l'automobile (tableau 13). Alors que, manifestement, les transports routiers se substituent peu à peu au transport ferroviaire, des pressions continuent de s'exercer en faveur d'investissements dans leurs infrastructures respectives, faisant ainsi double emploi. Confronté à des contraintes budgétaires croissantes, l'État n'a pas pu faire face aux besoins considérables d'entretien et d'extension des deux réseaux. Les investissements dans le réseau ferroviaire et le réseau routier ont dû être réduits, l'investissement public total en infrastructures étant passé de 5.2 pour cent du PIB en 1997 à un niveau estimé à 3.2 pour cent en 2002. Du point de vue de l'affectation des ressources dans le secteur des transports, les sureffectifs des chemins de fer font d'une certaine manière obstacle au développement de l'infrastructure routière. La qualité et la fiabilité médiocres des services de transport de passagers et de marchandises, imputables à cette situation, sont aujourd'hui considérées comme un obstacle majeur à l'investissement des entreprises, notamment dans les régions orientales, où les emplois sont plus rares¹⁸.

On observe également de sérieux problèmes d'inadéquation entre l'offre et la demande dans le domaine de l'éducation. L'enseignement public est un très gros employeur, puisque ses 173 000 salariés représentent 40 pour cent des effectifs totaux des administrations publiques et jusqu'à 15 pour cent de l'emploi local dans certaines régions. Les services se caractérisent dans de très nombreux cas par une offre surabondante et une qualité insuffisante. Les problèmes les plus

Tableau 13. **Évolution de la demande de transport**
Transports effectués

	1993	2000	% variation
Transport de marchandises (<i>milliards de tonnes-km</i>)			
Rail	14.17	11.23	-26
Route	16.80	28.58	+70
Voies d'eau intérieures	1.60	1.38	-15
Transport de passagers (<i>milliards de passagers-km</i>)			
Rail	4.57	2.87	-59
Automobile	14.36	24.41	+69
Autobus	12.34	8.68	-42
Voies d'eau intérieures	0.006	0.004	-50
Transport public urbain (<i>milliers de passagers/an</i>)	649	405	-60

Source: Annuaires statistiques de la République slovaque, Banque mondiale.

manifestes concernent l'enseignement secondaire. L'enseignement professionnel, domaine traditionnellement important en Slovaquie, continue d'absorber des ressources budgétaires substantielles et croissantes, alors que les élèves se tournent de plus en plus vers l'enseignement secondaire général, dont la capacité d'accueil est encore limitée (tableau 14). De ce fait, la demande s'oriente de plus en plus vers des établissements privés et confessionnels, qui sont plus adaptés aux besoins que les établissements publics et apparemment plus efficaces par rapport à leur coût (tableau 15). On observe des déséquilibres comparables dans l'enseignement universitaire, où les capacités disponibles dans les disciplines les plus prisées sont insuffisantes, alors que certaines filières et certains postes continuent d'être financés pour des raisons historiques. Plusieurs indices donnent à penser que les ressources budgétaires consacrées à l'enseignement supérieur sont réduites au profit de l'enseignement primaire et secondaire : dans ces derniers, le taux d'encadrement des élèves dépasse largement la moyenne de l'OCDE, alors que les crédits consacrés à l'enseignement supérieur (en pourcentage du PIB) restent parmi les plus faibles de la zone OCDE. La demande de services privés d'enseignement supérieur s'accroît rapidement malgré leur coût élevé et leur qualité parfois incertaine. Dans la mesure où les avantages procurés par des études supérieures ont un caractère essentiellement individuel, il serait peut-être souhaitable de recourir davantage, dans ce domaine, à des services dispensés sur des bases commerciales et financés sur fonds privés. Dans tous les cas, les résultats actuels montrent à l'évidence que la valeur de l'enseignement financé sur fonds publics n'est pas à la hauteur de son coût.

Les services de santé et le système judiciaire manquent aussi d'efficacité. La générosité du système de prestations a entraîné une augmentation exponentielle de la demande de services de santé. Les cotisations d'assurance-maladie

Tableau 14. **Évolution de la demande de services d'enseignement primaire et secondaire**

	Nombre d'élèves inscrits			Pourcentage de variation 1990-2000
	1990	1995	2000	
Primaire : Total	721 687	661 082	650 966	-10
Public	720 920	635 135	625 265	-13
Privé	767	25 947	25 701	+3 250
Secondaire général : Total	55 644	76 380	80 615	+45
Public	55 482	67 648	67 487	+22
Privé	162	8 732	13 128	+800
Secondaire professionnel : Total	224 584	248 892	195 016	-13
Public	224 584	242 581	188 590	-16
Privé	n.d	6 311	6 426	+735
Secondaire : Total	280 228	325 272	275 631	-1.6

Source: Institute of Information and Prognoses for Education, Banque mondiale.

Tableau 15. Coûts des établissements d'enseignement

	1995	1996	1997	1998	1999
Dépense par élève en couronnes constantes de 1992 (coûts unitaires)					
<i>Niveau d'éducation</i>					
Écoles maternelles	10 667	11 300	11 736	12 043	12 726
Écoles primaires	8 930	9 526	9 915	9 797	9 581
Écoles secondaires	9 793	11 045	12 927	12 792	12 536
Écoles secondaires professionnelles (min. educ.)	15 959	6 820	19 559	22 494	21 739
Écoles rattachées aux églises	9 644	8 276	10 773	10 556	9 234
Écoles privées	5 264	3 569	4 305	6 156	5 150
Dépense par élève en pourcentage des coûts unitaires dans les écoles primaires					
<i>Niveau d'éducation</i>					
Écoles maternelles	119	119	118	123	133
Écoles élémentaires	100	100	100	100	100
Écoles secondaires générales	110	116	130	131	131
Écoles secondaires professionnelles	179	72	197	230	227
Écoles spéciales	212	238	258	258	248
Écoles confessionnelles	108	87	109	108	96

Source: Institute of Information and Prognoses in Education, Banque mondiale.

demeurent les plus élevées de la région, à 14 pour cent. Les taux d'hospitalisation ont augmenté de 18 pour cent au cours de la dernière décennie, le nombre de consultations externes par habitant s'est accru de 20 pour cent et la consommation de produits pharmaceutiques par habitant a progressé à un rythme plus rapide que dans aucun autre pays de l'OCDE, alors que l'état de santé de la population ne s'est pas amélioré dans des proportions correspondantes¹⁹. L'espérance de vie reste faible en comparaison des autres pays de la région, tandis que les taux de mortalité et de morbidité infantiles et maternelles imputables aux maladies courantes restent relativement élevés. Les dépenses de santé ont été limitées à 5 pour cent du PIB en termes de règlements effectifs, mais les arriérés de paiement se sont accumulés à un rythme de plus de 1 pour cent du PIB par an et l'accès aux services les plus demandés est souvent subordonné au versement de dessous-de-table substantiels. Le coût total des soins de santé va sans doute augmenter encore à mesure que les salaires et les prix du secteur de la santé se rapprocheront des niveaux moyens observés dans l'ensemble de l'économie (tableau 16) et que la population commencera à vieillir, même si des réformes permettent de réduire la partie des dépenses financées sur fonds publics (voir plus loin). Le système judiciaire, qui absorbe 0.2 pour cent du PIB par an, présente lui aussi de sérieuses anomalies structurelles et la corruption semble y être presque aussi courante que dans les services de santé. Alors que les instances supérieures sont hypertrophiées, avec 90 juges à la Cour suprême, les tribunaux de commerce spécialisés sont en nombre insuffisant. La plupart des lois économiques ont bien été modernisées (rapprochées de l'acquis communautaire), mais

Tableau 16. **Équilibrage potentiel des prix dans le secteur de la santé**
Niveaux comparatifs des prix aux taux de change courants, 1999, OCDE = 100

	UE-15	Hongrie	République tchèque	Slovaquie
Prix du PIB	99	42	39	33
Prix des biens de consommation	98	38	36	29
Prix des biens d'équipement	104	66	60	59
Prix des services de santé	84	19	19	13

Source: OCDE, *Parités de pouvoir d'achat et dépenses réelles*, 2002.

elles ne peuvent pas être pleinement appliquées, et certaines couches de la population n'ont pas des moyens financiers suffisants pour accéder au système judiciaire²⁰ (tableau 17).

Mesures récentes visant à réduire les dépenses sans réformer les structures

Jusqu'aux élections de 2002, les gouvernements ont périodiquement réaffirmé leur intention d'assainir les finances publiques, conformément aux objectifs régulièrement énoncés dans les budgets en début d'exercice, ainsi que dans les programmes économiques à moyen terme de préadhésion soumis à l'Union européenne. Or, aucune réforme fondamentale n'a été entreprise dans les principaux domaines de dépenses. Par exemple, l'ambitieux programme économique de préadhésion de 2001 visait à ramener le déficit des administrations publiques de 3.3 pour cent du PIB en 2000 à 2.7 pour cent en 2004²¹, tout en réduisant les

Tableau 17. **Efficacité du système judiciaire : comparaison internationale**
Qualité perçue des institutions publiques¹

	Primauté du droit		Lutte contre la corruption	
	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01
Slovénie	0.83	0.89	1.02	1.09
Hongrie	0.71	0.76	0.61	0.65
Estonie	0.61	0.78	0.59	0.73
Pologne	0.54	0.55	0.49	0.43
République tchèque	0.54	0.64	0.38	0.31
Lituanie	0.18	0.29	0.03	0.20
République slovaque	0.13	0.36	0.03	0.23
Lettonie	0.15	0.36	-0.26	-0.03
Bulgarie	-0.15	0.01	-0.56	-0.16
Roumanie	-0.09	-0.02	-0.46	-0.51

1. L'échelle va de -1.5 (plus mauvaise appréciation) à +1.5 (meilleure appréciation).

Source: William Davidson Institute, Banque mondiale.

Tableau 18. **Dépenses publiques : prévisions et résultats**
 Dépenses consolidées des administrations publiques en pourcentage du PIB

	2000	2001	2002
Montant approuvé par le Parlement ¹ (SFP)	37.5	39.1	38.6
Dépenses effectives (SFP)	42.8	41.3	[52.9] ²
Montant prévu dans le PEP 2001 (SEC-95)	–	46.6	47.0
Dépenses effectives (SEC-95)	–	–	49.0

1. Estimation. Le Parlement ne vote pas de budget consolidé des administrations publiques. Le budget de l'État voté, à l'inclusion des transferts aux caisses de sécurité sociale et aux collectivités locales, sert de base pour l'estimation des dépenses totales.

2. Données non consolidées.

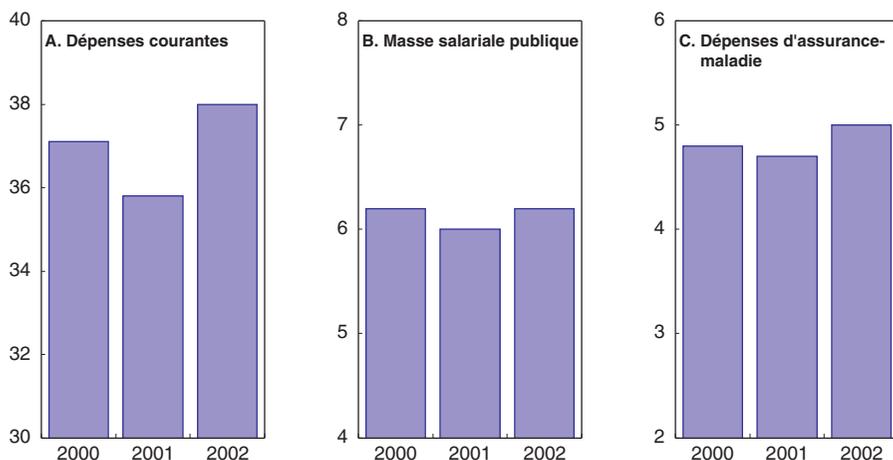
Source: Autorités slovaques.

recettes fiscales (tableau 18). Cependant, ces bonnes intentions n'ont pas résisté aux événements et aucune économie n'a été réalisée dans un des principaux domaines de dépenses. Une initiative audacieuse, consistant à réduire de moitié, au bout de deux ans de chômage, les prestations versées aux allocataires en bonne condition physique, ne s'est pas véritablement soldée par des économies car des emplois spéciaux d'utilité collective ont finalement été offerts aux personnes qui risquaient le plus d'être touchées par cette mesure. S'agissant des subventions en faveur des transports, un programme ambitieux tendant à relever les tarifs afin de couvrir les coûts a été adopté en 2000, mais il a été assoupli par la suite. Quant aux subventions en faveur de l'industrie, elles ont bien diminué en 2002 (les transferts courants ont été ramenés de 20 milliards de couronnes en 2001 à 17 milliards, et les transferts en capital, de 23 milliards à 8 milliards, soit une économie totale équivalant à 1.8 pour cent du PIB), mais il est probable que les transferts ont en fait emprunté d'autres voies, comme les organismes régionaux qui subventionnent les entreprises locales de service public ou les consommateurs. Effectivement, sur la même période, les subventions aux organismes à but non lucratif et aux ménages ont augmenté de 41 milliards de couronnes – plus de 4 pour cent du PIB.

Ces efforts récents et infructueux d'assainissement des finances publiques ont toujours commencé par une tentative de réduction générale des principales catégories de dépenses. Les ressources budgétisées pour les transferts sociaux, les pensions, la santé et l'emploi dans le secteur public ont souvent été réduites ou accrues, en termes nominaux, dans de moindres proportions que le PIB nominal, mais ces mesures ne se sont pas accompagnées de réformes structurelles dans les domaines considérés. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les réductions n'ont été que temporaires. Elles ont suscité des réactions politiques en cours d'exercice ou les années suivantes, et elles ont généralement été neutralisées, voire inversées. L'évolution des dépenses sur la période 2000-2002, à la suite des réductions opérées en 1998-1999, confirme cette inertie (graphique 17).

Graphique 17. L'inertie des principales catégories de dépenses

En pourcentage du PIB



Source : OCDE.

En revanche, les investissements d'infrastructure dans les transports, les services d'utilité publique, la construction, les établissements scolaires et les hôpitaux semblent davantage avoir été révisés à la baisse, devenant négligeables lorsque les pressions budgétaires se sont accentuées. En 2000 et 2001, les dépenses publiques d'infrastructure sont tombées à 3 pour cent du PIB, soit l'un des plus bas niveaux parmi les pays de l'OCDE. Il y avait certainement lieu de recentrer les investissements d'infrastructure et de réaliser des économies dans ce domaine, mais leur réduction a sans doute été trop prononcée – d'autant qu'aucune distinction n'a été opérée entre les différentes catégories d'infrastructures. Il semblerait en effet que l'entretien de certaines infrastructures importantes laisse à désirer²².

Les procédures budgétaires ont été modernisées mais des lacunes subsistent...

Les procédures budgétaires ont été sensiblement améliorées depuis 1998. Avant cette date, la Slovaquie n'avait pas de budget consolidé ni de Trésor public, et les comptes des administrations publiques n'étaient pas consolidés. Des dépenses considérables pouvaient être engagées hors du processus budgétaire grâce aux fonds extrabudgétaires et au recours abusif aux garanties de l'État²³. Ces quatre dernières années, des progrès considérables ont été accomplis sur le plan du contrôle budgétaire. Les fonds extrabudgétaires ont été intégrés au budget de l'État, le montant des garanties de l'État a été plafonné et les garanties accordées ont été rendues plus transparentes. Un Trésor public central a

été créé. Le budget de l'État comporte désormais 49 chapitres, indiquant chacun les *dépenses totales*, les *dépenses courantes* (y compris les *traitements* et *salaires*) et les *dépenses en capital*. Les crédits affectés à un chapitre ne peuvent pas être dépassés mais chaque organisme dépensier peut procéder à des transferts à l'intérieur d'un même chapitre²⁴. Les phases successives de l'établissement du budget sont assez classiques, mais le budget de la sécurité sociale et celui des administrations régionales et locales ne sont pas préparés en même temps que le budget de l'État, et la compilation des comptes consolidés des administrations publiques souffre de lacunes qui tendent à s'accroître avec la décentralisation (encadré 5). Nonobstant le problème important de la consolidation des comptes, l'ensemble des comptes publics sont publiés de façon périodique conformément aux normes internationales (tableau 19).

Encadré 5. Calendrier d'établissement du budget 2004

Janvier-avril 2003	Le ministère des Finances détermine les dotations initiales et les plafonds par chapitre pour le budget de l'État 2004.
Mai 2003	Les dotations initiales et les plafonds par chapitre sont approuvés par le gouvernement.
Juin 2003	Les administrateurs des différents chapitres présentent au ministère des Finances des projets de budget respectant les plafonds approuvés. Ils formulent leurs propositions par catégories économiques (<i>dépenses courantes</i> , <i>traitements</i> , <i>dépenses en capital</i>).
Juillet 2003	Le ministère des Finances consulte les caisses de sécurité sociale et d'assurance-maladie (dans ce dernier cas par l'intermédiaire du ministère de la Santé) et fixe le montant maximum de leur déficit.
Juillet 2003	Le ministère des Finances présente au Parlement un rapport sur la préparation du budget de l'État.
Août 2003	Le projet de budget est soumis aux responsables des ministères économiques et au gouvernement pour examen.
Septembre 2003	Le gouvernement approuve le projet définitif de budget de l'État.
Octobre 2003	Le projet de budget de l'État, de même qu'un objectif de déficit pour les administrations publiques, est présenté au Parlement. Les députés peuvent proposer des amendements – après avoir consulté le ministère des Finances et obtenu l'approbation de la Commission des finances, de la monnaie et du budget. Si des amendements entraînent des augmentations de dépenses, leurs auteurs doivent préciser comment ils seront financés, et proposer à cet effet des réductions concernant d'autres dépenses.
Janvier 2004	Les régions et les communes informent le ministère des Finances et le Parlement de leurs budgets.

Tableau 19. **Rapports périodiques sur le budget**

Description	Périodicité	Établi par	Caractéristiques
1. Situation financière des comptes de l'État	Quotidien	Banque nationale de Slovaquie (BNS)	Fournit des informations sommaires sur la situation budgétaire globale. Présente des données cumulées sur : <ul style="list-style-type: none"> - Les recettes totales ; - Les dépenses totales ; - Les opérations de prêt ; - Les listes de paiements K1 (paiements exigibles dans les prochains jours) et K2 (paiements en attente) ; - Les principaux impôts (TVA, accises et impôt sur le revenu) ; et - Les fonds publics
2. Rapport concernant les soldes des comptes des organismes budgétaires et subventionnés et des subventions centrales à des entités commerciales	Mensuel	BNS	Présente des données budgétaires sous les rubriques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Recettes budgétaires ; - Recettes extrabudgétaires ; - Dépenses courantes et en capital des organismes budgétaires ; - Transferts courants et en capital aux entreprises ; et - Transferts en capital à des entités commerciales.
3. Rapport des ministères techniques et des organismes dépensiers sur l'exécution du budget	Trimestriel	Ministères techniques/organismes dépensiers	Bilan et compte d'exploitation. Notification des recettes et des dépenses par grandes catégories économiques.
4. Rapport des municipalités sur l'exécution du budget	Trimestriel	Municipalités	Bilan et compte d'exploitation. Notification des recettes et des dépenses par grandes catégories économiques.
5. Rapport de l'administration centrale sur le budget consolidé	Trimestriel	Min. Fin.	Compilé à partir des rapports ministériels (n° 3). Présente des comptes de bilan et des comptes de recettes et de dépenses. Notification des recettes et des dépenses par grandes catégories économiques.
6. Comptes de l'assurance-maladie	Mensuel	Organismes d'assurance-maladie	Fournit des données sommaires sur : <ul style="list-style-type: none"> - les recettes ; - les dépenses ; - les engagements ; - les créances.

Tableau 19. **Rapports périodiques sur le budget** (suite)

Description	Périodicité	Établi par	Caractéristiques
7. Comptes de la sécurité sociale	Mensuel	Agence d'assurance sociale	Fournit des données sommaires sur : <ul style="list-style-type: none"> - les recettes ; - les dépenses ; - les engagements ; - les créances.
8. Comptes de l'assurance-chômage	Mensuel	Bureau national du travail	Fournit des données sommaires sur : <ul style="list-style-type: none"> - les recettes ; - les dépenses ; - les engagements ; - les créances
9. Rapport sommaire sur l'exécution du budget	Mensuel	Min. Fin	Compilé à partir des rapports ministériels (n° 2). Présente les comptes de bilan, les recettes, les dépenses, le financement et le déficit en termes effectifs.
10. Recettes des finances publiques	Trimestriel	Min. Fin	Couvre les administrations publiques. Contient des données sur les recettes, les dépenses et le déficit de l'administration centrale, des fonds publics et des collectivités locales, avec diagrammes et graphiques à l'appui. Compare les données de l'année en cours avec les données pour la période correspondante de l'année précédente. Fournit des données sur la dette extérieure/intérieure de l'administration centrale.
11. Comptes de clôture de la République slovaque	Annuel	Min. Fin.	Arrêtés et présentés au Conseil national dans les six mois suivant la clôture de l'exercice. Renferment les principaux états suivants. <ul style="list-style-type: none"> - Rapport sur les principales caractéristiques des comptes. - Aperçu macroéconomique. - Rapport sur les fonds publics. - État consolidé des actifs et passifs financiers. - Bref rapport de l'auditeur général. - État des recettes et dépenses totales. - État des recettes et des dépenses des organismes municipaux. - Budgets consolidés des collectivités locales.

Source: Gouvernement de la République slovaque, FMI.

Le processus de gestion budgétaire correspond à peu près aux pratiques de la moyenne des pays de l'OCDE, mais les procédures en vigueur ne sont pas suffisamment solides pour résister aux pressions exceptionnelles auxquelles le pays est confronté. Il est indispensable de renforcer les procédures budgétaires en faisant usage des meilleures méthodes possibles de planification et de contrôle afin de faire face aux enjeux budgétaires. Trois principaux problèmes appellent des améliorations fondamentales en matière de gestion des dépenses :

- Les dépenses publiques régulières sont difficiles à modifier et les nouvelles initiatives ont tendance à accroître le volume global des dépenses. Le processus budgétaire a un caractère essentiellement « progressif ». Les ministères et organismes dépensiers préparent leurs projets de budget chaque année sur la base des crédits reçus l'année précédente et de leurs ressources en personnel et en installations. Le ministère des Finances, le gouvernement et le Parlement ne peuvent guère influencer sur ces propositions et n'ont pas véritablement les moyens d'évaluer les avantages individuels et relatifs des programmes proposés. Pour l'établissement du budget 2004, des débats plus approfondis qu'à l'accoutumée ont eu lieu entre le ministère des Finances et les ministères opérationnels et ont débouché sur certaines réaffectations de crédits, mais cette initiative s'est appuyée sur des informations relativement limitées. Les transferts obligatoires et les programmes publics semblent relativement rigides et il est difficile de mettre un terme aux programmes en vigueur pour lancer simultanément de nouvelles initiatives. Du point de vue des ministères dépensiers, il est risqué de formuler des propositions impliquant des transferts de ressources car celles qui se soldent par des économies seront souvent adoptées alors que les nouveaux projets de dépenses ne le seront pas. Étant donné que les avantages respectifs des différents programmes ne sont pas examinés et comparés, les changements d'orientation sont difficiles à justifier. Le système de vérification des comptes ne facilite pas non plus la flexibilité budgétaire, car il ne repose pas sur des principes modernes d'audit fonctionnel et d'autoévaluation. Il est probable que les audits tels qu'ils sont pratiqués à l'heure actuelle pénalisent les gestionnaires qui font preuve d'innovation : certains organismes ont récemment été sanctionnés parce qu'ils avaient « utilisé des ressources courantes pour financer des dépenses en capital, ou des ressources en capital pour financer des salaires » ou « n'avaient pas dépensé les ressources affectées aux salaires dans le cadre du budget et maintenu la masse salariale effective à un niveau inférieur à celui qui avait été budgétisé »²⁵. Il convient de diffuser la « culture du résultat » dans l'ensemble des fonctions de budgétisation, de contrôle financier et d'audit des administrations publiques sur la base d'une adaptation complète du cadre juridique actuel.

- Certaines failles subsistent et conduisent à un dérapage des dépenses. Les dysfonctionnements budgétaires les plus évidents et les plus coûteux, comme l'octroi inconsidéré de garanties de l'État, les prêts consentis par des banques d'État à des conditions de faveur et l'utilisation effrénée des fonds extrabudgétaires, ont déjà été éliminés. Cependant, d'autres possibilités de dépenses non budgétisées subsistent, prenant notamment la forme d'arriérés de paiement importants de certains organismes publics²⁶, d'augmentations de salaire et de transferts en cours d'exercice sans que de nouvelles recettes soient votées²⁷, de déficits opérationnels quasi budgétaires dans le cas des chemins de fer, et d'amortissement non financé d'infrastructures publiques. La dévalorisation des actifs n'est pas prise en compte dans la planification et le contrôle budgétaires car les dépenses sont gérées sur la base des règlements effectifs. Conformément aux bonnes pratiques internationales, l'actuel dispositif de budgétisation et de contrôle dans l'optique de la trésorerie devrait être complété par des indicateurs sur la base de la comptabilité d'exercice.
- Des problèmes de mise en œuvre amplifient les coûts budgétaires. Les achats de biens et services, qui représentent près d'un quart des dépenses publiques totales, se caractérisent par un manque d'efficacité et des dépassements de coûts. La République slovaque a été le premier pays en transition à adopter une loi sur les marchés publics en 1994, et elle l'a adaptée aux règles de l'Union européenne en 1999, mais les marchés publics semblent encore entachés de corruption et d'abus. Les dispositions concernant les appels d'offres ouverts sont plutôt satisfaisantes et permettent la mise en concurrence dans les marchés publics, mais les appels d'offres restreints et les marchés de gré à gré donnent des pouvoirs excessifs aux autorités. D'un autre côté, le système de paiement et de règlement, qui dépendait jusqu'ici de la banque centrale, relèvera désormais du Trésor, et l'on peut craindre qu'aux coûts de transition prévisibles ne viennent s'ajouter des problèmes de conception et de ressources humaines de nature à compromettre l'intégrité du processus d'exécution du budget. Avec la décentralisation territoriale, il devient encore plus difficile de préserver l'intégrité du système de paiement (encadré 6). Il faut éviter que les réformes sur le front de la décentralisation ne génèrent des failles susceptibles de compromettre l'intégrité des paiements et des marchés publics. Les capacités en matière de marchés publics, de contrôle financier et d'audit doivent être renforcées à tous les niveaux d'administration.

La dette publique s'est accrue à un rythme inquiétant

L'augmentation récente de la dette publique a été véritablement phénoménale, surtout en raison des coûts massifs de la restructuration des

Encadré 6. La mise en place difficile d'un Trésor public

Jusqu'en 2002, la Banque nationale de Slovaquie (BNS) a tenu lieu de banque d'État, veillant au bon fonctionnement du système de paiement et servant d'agent pour la gestion de la dette publique. Un contrat officiel fixait les conditions et la rémunération de ce service. Dans la pratique, cependant, celui-ci était assuré gratuitement, la BNS estimant qu'il lui facilitait la tâche dans la conduite de la politique monétaire. Le contrôle budgétaire était assuré par la fixation de plafonds de crédit trimestriels par le ministère des Finances pour chaque organisme dépensier. Des comptes séparés étaient tenus pour 6 000 services dépensiers subsidiaires, qui étaient tous regroupés au sein d'un compte de trésorerie intégré. La BNS incorporait les plafonds fixés par le ministère des Finances pour chaque compte de dépense dans une base de données informatisée et procédait aux paiements conformément aux instructions des autorités dépensières, après avoir vérifié le solde de chaque compte et s'être assurée du respect des règles en vigueur. Des rapports périodiques étaient adressés au ministère des Finances sur la position du compte de trésorerie intégré.

Le ministère des Finances voyait semble-t-il trois principaux inconvénients à ce dispositif : *i*) les informations relatives à l'exécution du budget étaient à son avis tardives, incomplètes et insuffisamment détaillées pour l'usage auquel elles étaient destinées ; *ii*) les engagements de dépenses précédant les paiements ne pouvaient pas être contrôlés, ce qui empêchait toute gestion de la trésorerie ; *iii*) les encaisses étaient rémunérées sur la base des taux directeurs de la BNS, c'est-à-dire à des taux inférieurs à ceux du marché.

En juillet 2000, le gouvernement a adopté une « Stratégie pour la création d'un Trésor public », élaborée en collaboration avec l'UE. Les nouveaux besoins en matériel et en logiciel ont été estimés à 1 milliard de couronnes au total. Environ 15 000 comptes subsidiaires de recettes et dépenses devaient être créés, et les paiements devaient être traités de la même manière que précédemment, dans le cadre d'un compte de trésorerie intégré. Cependant, les plafonds des différents comptes subsidiaires n'étaient pas conçus de manière à pouvoir être intégrés directement dans le système informatique, mais devaient être fournis « manuellement » par les services budgétaires du ministère des Finances – dispositif qui a été remis en question par la suite. L'achat de ce système a suscité beaucoup de controverses, et l'Office des marchés publics a contesté puis annulé la décision du comité de sélection à trois reprises. Le projet devrait être achevé en 2004.

banques, les paiements d'intérêts ayant augmenté de plus de 1 pour cent du PIB au cours des six dernières années (tableau 20). Cependant, le niveau de la dette officielle reste inférieur à la moyenne européenne – et en deçà du critère de Maastricht. En outre, l'ampleur des recettes tirées des privatisations en 2002 a contribué à réduire l'encours de la dette publique de 59 milliards de couronnes (6 pour cent du PIB), tandis que 61 milliards de couronnes supplémentaires

Tableau 20. Dette officielle et montant total des engagements publics

	1995	1997	1999	2000	2001	2002
En millions de couronnes						
Banque de consolidation	–	–	99 625	140 516	32 345	30 179
Garanties publiques ajustées en fonction des risques	–	34 138	52 254	63 572	70 302	57 344
Garanties et engagements extrabudgétaires	–	34 138	151 879	204 088	102 647	87 523
Dette publique brute déclarée	121 842	200 449	344 854	410 120	431 771	410 117
Endettement public brut total ¹	121 842	234 587	496 733	614 208	534 418	497 640
En pourcentage du PIB						
Banque de consolidation	–	–	11.9	15.5	3.3	2.8
Garanties publiques ajustées en fonction des risques	–	4.8	6.3	7.0	7.1	5.3
Garanties et engagements extrabudgétaires	–	4.8	18.2	22.5	10.4	8.2
Dette publique brute déclarée	21.4	28.3	41.3	45.1	43.6	38.2
Endettement public brut total ¹	21.4	33.1	59.4	67.6	54.0	46.4
<i>Pour mémoire :</i>						
Intérêts versés sur la dette publique						
En millions de couronnes	11 956	13 698	26 421	26 121	31 627	39 257
En pourcentage du PIB	2.1	1.9	3.2	2.9	3.2	3.7

1. Ne comprend pas la dette implicite au titre des retraites.

Source: Ministère des Finances.

ont été consacrés à la réduction des engagements implicites engendrés par les garanties de l'État (encadré 7). Cependant, les sources de recettes non fiscales substantielles devraient s'épuiser (après la privatisation intégrale de la compagnie de gaz SPP) et le produit des privatisations ne devrait pas dépasser 2 pour cent du PIB en 2003²⁸. Si le niveau atteint par le déficit en 2002 n'est pas durablement réduit et si le produit des privatisations n'est pas systématiquement utilisé pour réduire la dette publique, la Slovaquie pourrait atteindre le plafond d'endettement de l'Union économique et monétaire (60 pour cent du PIB) avant 2010. Si l'on utilise une définition plus large de la dette publique, en y incluant le coût implicite des engagements en matière d'environnement²⁹, l'encours de la dette atteindrait actuellement 45 pour cent du PIB dans l'optique SEC-95. Le pourcentage serait encore plus élevé si la dette implicite au titre des pensions de retraite – c'est-à-dire la valeur actualisée des déficits futurs du système par répartition – était expressément prise en compte, mais le montant de cet engagement n'a pas été calculé³⁰. Compte tenu de ces divers facteurs, les autorités doivent absolument poursuivre la réforme en profondeur des finances publiques qui a été engagée et mettre un terme à l'augmentation tendancielle de la dette.

Encadré 7. Comment le produit des privatisations est-il utilisé ?

Le produit des privatisations a très fortement augmenté, passant de 2,3 milliards de couronnes en 1999 à 40 milliards en 2000, 36 milliards en 2001 et 161 milliards en 2002, soit 16 pour cent du PIB pour cette dernière année et un total cumulé de 25 pour cent à la fin de l'année. Le gouvernement a indiqué que plus d'un tiers de ces montants avait été utilisé pour réduire la dette publique, que plus d'un tiers également était bloqué dans un fonds de réserve destiné au deuxième pilier du système de retraite prévu par la réforme, tandis que le reste sert à réduire les engagements extrabudgétaires au titre des chemins de fer, de la santé et de l'éducation.

Le gouvernement a annoncé qu'il prévoyait de réaliser 18 milliards de couronnes de recettes au titre des privatisations en 2003 et 16 milliards en 2004. Environ 70 pour cent des recettes de 2003 seront utilisés pour financer le règlement des garanties héritées du passé*. Le reste sera affecté au remboursement du principal de la dette publique.

L'actif le plus important encore détenu par l'État est une participation de 51 pour cent dans le monopole gazier SPP. Cette société transporte 70 pour cent du gaz naturel russe destiné à l'Europe occidentale et les droits de transit qui en découlent constituent un poste important de la balance des paiements slovaque. Un conglomérat regroupant la compagnie allemande Ruhrgas, Gaz de France et la compagnie russe Gazprom a acquis une participation minoritaire avec droit de regard sur la gestion en 2002. Le gouvernement n'a pas encore décidé de céder le reste de sa participation car il s'attend à ce que les dividendes augmentent à l'avenir. La société de production d'électricité SE, qui appartient en totalité à l'État, pourrait avoir une valeur marchande élevée une fois dissociée de ses passifs ; cependant, il faudrait au préalable que le gouvernement apure les comptes de SE et procède au déclassement de sa centrale nucléaire la plus ancienne.

* Il s'agit de dépenses de trésorerie d'après les normes des SFP, mais qui devraient en principe être réparties sur les exercices pendant lesquels les garanties ont été accordées, suivant le système de comptabilité SEC-95 fondé sur les droits constatés. Cependant, en vertu des modalités d'application actuelles du SEC, le coût des garanties passées est comptabilisé durant l'année de règlement.

Le nouveau système de gestion budgétaire

Les autorités ont compris depuis longtemps que les procédures budgétaires en vigueur ne facilitent pas la réforme des dépenses publiques. Aussi bonnes qu'elles soient, les procédures budgétaires ne peuvent se substituer à la volonté politique requise pour mettre en œuvre les réformes qui s'imposent, mais les institutions budgétaires peuvent néanmoins faciliter ou compliquer ces réformes en rendant plus ou moins transparents les coûts et les avantages des

programmes de dépenses, en informant plus ou moins les autorités et le public des diverses options qui s'offrent et en fournissant un cadre plus ou moins contraignant pour la mise en œuvre des décisions.

Des initiatives importantes ont été prises dans le but de moderniser le système budgétaire. Les actions dans ce sens ont été intensifiées à la suite de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, à l'issue des élections de 2002. Elles concernent un large éventail de questions de gestion budgétaire et comportent de multiples éléments. Le renforcement des capacités de mise en œuvre semble prendre du retard. Les réformes pourraient se révéler trop lourdes compte tenu des ressources politiques et administratives disponibles. Malgré ces problèmes, l'effort de modernisation des procédures budgétaires qui a été entrepris en Slovaquie représente l'un des plus vastes programmes de transformation institutionnelle qui aient été mis sur pied dans les pays de l'OCDE ces dernières années.

Un cadre budgétaire à moyen terme

Un premier pas a été fait dans la voie de l'établissement d'un cadre budgétaire à moyen terme en 2000, lorsque l'Institut de politique financière du ministère des Finances a publié des projections sur trois ans des recettes et dépenses budgétaires totales et de la dette publique brute, en se fondant sur des prévisions macroéconomiques établies par l'Institut lui-même. Bien que les projections concernant les dépenses n'aient pas été négociées avec les services budgétaires du ministère et qu'elles aient été contestées ensuite, cet exercice a représenté une innovation importante et a servi de base pour le Programme économique de préadhésion 2001 présenté à la Commission européenne. En revanche, il n'a absolument pas influé sur l'élaboration des politiques nationales. En 2001 et en 2002 également, les prévisions pluriannuelles ont été essentiellement justifiées par le besoin de communication avec la Commission européenne. Ces prévisions, n'ayant aucun caractère contraignant, reposaient sur des hypothèses très optimistes en matière de recettes et de dépenses (tableau 18). Elles ont néanmoins servi à mettre en place un système s'inspirant du SEC-95 pour les prévisions relatives aux administrations publiques slovaques. L'année suivante, des prévisions ont été établies dans le cadre du Programme économique de préadhésion 2002 pour l'ensemble du secteur des administrations publiques, à la fois sur la base des règlements effectifs (SFP) et sur la base des droits constatés (SEC-95).

En 2003, le gouvernement a annoncé une initiative majeure, en s'engageant à présenter au Parlement un cadre budgétaire triennal en même temps que la loi de finances 2005. L'Institut de politique financière a été chargé d'établir des prévisions des recettes publiques pour la première période triennale, et ses effectifs ont été étoffés en conséquence.

Le cadre à moyen terme pour 2005 comprendra les éléments suivants : i) un scénario macroéconomique de référence ; ii) un profil d'évolution des recettes s'appuyant sur le régime fiscal applicable à partir de 2004 ; iii) des prévisions concernant les dépenses *obligatoires*, dont la modification ne relève pas d'une décision de l'exécutif, mais requiert la mise en œuvre d'un processus parlementaire complexe. Sur cette base, et compte tenu de l'objectif fixé pour 2006 en vertu du traité de Maastricht, la marge disponible pour les dépenses discrétionnaires sera calculée pour l'ensemble de la période couverte par les prévisions. À ce stade, le cadre à moyen terme n'est censé être qu'un document indicatif, et non un budget contraignant voté par le Parlement.

Ce dispositif marque un progrès important, mais il présente certaines faiblesses. Premièrement, des élections générales auront lieu en 2006 ; or, l'annonce d'un cadre budgétaire à moyen terme est plus crédible si elle a lieu au début d'une nouvelle législature (il est néanmoins louable de mettre en œuvre un tel plan, même en cours de législature). Deuxièmement, les prévisions de recettes seront relativement fragiles étant donné que 2004 sera la première année d'application du nouveau régime fiscal et que des réductions supplémentaires des cotisations de sécurité sociale sont difficiles à envisager dans ces conditions. Troisièmement, la poursuite du processus de décentralisation territoriale rend difficile toute prévision de dépenses. Enfin, l'exercice de budgétisation à moyen terme a été conçu principalement dans une optique macroéconomique, et même si le gouvernement a l'intention d'établir des prévisions de dépenses sur une base fonctionnelle pour les principaux chapitres du budget, celles-ci ne seront peut-être pas compatibles avec les prévisions globales. Un cadre à moyen terme crédible devra être établi en fonction des priorités de dépenses (encadré 8).

Budgétisation fonctionnelle

La République slovaque doit à la fois réduire ses dépenses et réorienter ses ressources vers les emplois les plus prioritaires. Afin de concilier l'assainissement des finances publiques et le renforcement nécessaire des infrastructures et services publics, il est indispensable d'adopter une approche de la budgétisation axée sur les résultats – même si ce type de budgétisation a encore un caractère expérimental, y compris dans les pays les plus avancés de l'OCDE. Les autorités ont pris des initiatives importantes dans ce domaine au cours des deux dernières années.

Le gouvernement a adopté en novembre 2001 une « résolution sur l'établissement d'un budget programme » et des « instructions méthodologiques du ministère des Finances pour l'établissement d'un budget programme »³¹. Quatre domaines ont été sélectionnés pour des projets pilotes d'application de programmes fonctionnels dans le budget 2002³². Cependant, les chapitres correspondants du budget énonçant des objectifs fonctionnels ne devaient être présentés qu'à

Encadré 8. **Planification à moyen terme des investissements en infrastructures routières**

La planification et le financement des travaux de construction routière posent des problèmes de gestion budgétaire complexes. Premièrement, les besoins d'investissement sont particulièrement importants, notamment en termes bruts (dépenses d'entretien comprises), alors que les ressources budgétaires disponibles sont limitées et se sont révélées instables dans le passé. Deuxièmement, l'absence de budgets d'investissement pluriannuels rend les prévisions de crédits et de marchés publics à moyen terme vulnérables à d'éventuelles réorientations des politiques. Troisièmement, le développement du réseau routier s'inscrit dans le contexte de programmes internationaux et locaux qui se superposent et rendent difficile une planification d'ensemble. Enfin, si les nouvelles possibilités de construction de routes à péage sont exploitées, les contributions financières respectives du secteur public et du secteur privé pourraient être modifiées.

La qualité actuelle du réseau routier varie suivant les régions et les catégories de routes. Les districts de l'ouest du pays, y compris l'agglomération de Bratislava, sont relativement bien raccordés au réseau autoroutier européen et les investisseurs internationaux attachent beaucoup de valeur à cette infrastructure. En revanche, les régions orientales sont sous-équipées en autoroutes et en voies express, ce qui constitue manifestement un obstacle à l'investissement intérieur et international. L'entretien a pris de plus en plus de retard, notamment sur les routes dites secondaires (classe II) et les petites routes qui relèvent des administrations territoriales et communales et qui représentent 75 pour cent du réseau routier. En 2002, la Banque mondiale a estimé qu'un programme pragmatique d'entretien et de développement du réseau routier exigerait des investissements annuels d'environ 500 millions de dollars¹. L'écart entre ce chiffre et les investissements effectifs, qui s'élèvent à 215 millions de dollars par an, représente environ 1 pour cent du PIB. Étant donné que la construction de nouvelles autoroutes absorbe plus de 80 pour cent des dépenses totales consacrées au réseau routier, l'écart concernant les dépenses d'entretien est encore plus prononcé.

Un Fonds routier national, créé en 1990 pour assurer un financement stable à l'abri des contraintes budgétaires, a connu des problèmes chroniques de financement et de contrôle des dépenses et a finalement été supprimé en 2001². Aucun dispositif de financement n'est venu le remplacer et les budgets de construction routière pour 2002 et 2003 ont été beaucoup plus réduits que prévu. Au cours du dernier exercice budgétaire, en juin 2003, le gouvernement a néanmoins décidé d'affecter un montant supplémentaire de 600 millions d'euros (3 pour cent du PIB) aux projets de construction routière pour les trois années à venir³. Ce programme de financement bénéficiera de contributions des fonds européens et de fonds connexes⁴.

Compte tenu de l'interdépendance de divers axes routiers complémentaires, la planification est complexe, en particulier du fait de la décentralisation territoriale. La coordination du réseau national slovaque avec les réseaux routiers des pays limitrophes (Hongrie, Pologne et République tchèque) et avec le réseau transeuropéen est facilitée par les institutions européennes qui assurent un cofinancement.

Encadré 8. Planification à moyen terme des investissements en infrastructures routières (suite)

En revanche, la subsidiarité au niveau national crée des problèmes de coordination. Les autoroutes et les routes de classe I continueront de faire l'objet d'une planification au niveau de l'administration centrale et d'être exploitées pour le compte de celle-ci par l'Autorité routière slovaque (ARS)⁵, les autres routes relevant des administrations régionales. Aucun dispositif particulier n'a encore été mis au point en ce qui concerne le transfert de ressources financières et de compétences techniques aux régions et communes, y compris pour ce qui est de la gestion de la très importante base de données nationale sur l'entretien des ponts et chaussées.

Dans ces conditions, des voix plus en plus nombreuses se sont élevées pour réclamer une recentralisation de la planification, du financement et de la gestion du réseau routier. La Banque mondiale a lancé l'idée d'un Fonds routier national « reformulé » qui jouerait le rôle de mécanisme de coordination. Le Fonds pourrait financer l'ARS et les organismes régionaux et communaux chargés du réseau routier dans le cadre de « plans quinquennaux de développement du réseau routier ». Le déblocage des crédits annuels serait subordonné au respect de certains critères de performance définis dans les plans.

Les autorités slovaques voudraient accroître le rôle des investissements commerciaux et privés dans le développement du réseau routier, mais elles considèrent aussi que les partenariats entre le secteur public et le secteur privé n'ont pas encore pleinement prouvé leur efficacité dans ce domaine – compte tenu de l'expérience décevante de la République tchèque et de la Hongrie⁶. Elles ont fait part de leur intention d'inviter des investisseurs privés à participer au lancement du projet d'autoroute D1 entre Bratislava et Kosice en 2006. La mise en place d'un dispositif de péage performant reposant sur l'identification électronique des véhicules et utilisant de nouvelles méthodes de comptage devrait faciliter l'exploitation commerciale des routes⁷. Cependant, la définition des projets à présenter à des soumissionnaires privés reste controversée et dépend très largement des résultats de négociations politiques⁸.

1. Cette estimation comprend un montant de 90 millions de dollars destiné à combler le retard accumulé sur le plan de l'entretien, 100 millions de dollars pour l'entretien courant, 100 millions de dollars pour la mise à niveau du réseau en fonction des normes européennes concernant la charge par essieu (programme d'investissement sur cinq ans) et 200 millions de dollars pour assurer un développement annuel minimum du réseau autoroutier. Une variante plus ambitieuse du programme de développement du réseau autoroutier nécessiterait 340 millions de dollars par an.
2. Le Fonds routier s'est heurté à de sérieux problèmes pratiques. Premièrement, la planification pluriannuelle des investissements s'est révélée impossible en raison d'interventions politiques. Deuxièmement, les ressources n'ont pas pu être stabilisées. Le Fonds était censé recevoir 40 pour cent du produit des taxes sur les hydrocarbures et 70 pour cent des droits d'immatriculation des véhicules, mais dans la pratique il n'a obtenu certaines années que 6 pour cent des recettes prévues. Troisièmement, les emprunts sont devenus démesurés et les taux d'intérêt ont largement dépassé ceux de la dette publique. Le passif total du Fonds atteignait déjà 4 pour cent du PIB en 2000. Enfin, il n'a pas

Encadré 8. Planification à moyen terme des investissements en infrastructures routières (suite)

été possible de mettre en place une équipe de direction strictement technique et apolitique, et les marchés de construction routière semblent avoir été entachés d'illégalité dans bien des cas.

3. Y compris l'autoroute D1 reliant Bratislava à Kosice à l'est, une nouvelle route à deux voies reliant Bratislava et Kosice et la route desservant la Slovaquie orientale, au nord du pays.
4. Un prêt de 350 millions d'euros (plus de 1 pour cent du PIB) de la Banque européenne d'investissement a été approuvé par le gouvernement en même temps que les nouveaux projets de construction routière. À partir de 2004, des ressources supplémentaires devraient être consacrées à la construction routière : de 5 à 6 milliards de couronnes (0.5 pour cent du PIB) provenant du Fonds de cohésion de l'UE et 3 milliards de couronnes (0.3 pour cent du PIB) provenant des fonds structurels de l'UE. La Slovaquie prévoit également de demander à bénéficier de financements au titre du programme ISPA de l'Union européenne afin d'obtenir des crédits supplémentaires de 160 millions d'euros (0.4 pour cent du PIB).
5. En 2002, l'ARS a signé avec le ministère des Transports un contrat novateur concernant l'administration du réseau routier, en qualité d'entité quasi commerciale totalement indépendante.
6. Voir *Études économiques de l'OCDE, Hongrie*, juin 2002, et *République tchèque*, avril 2003.
7. La Slovaquie participe à de grands projets régionaux et européens concernant le péage électronique, notamment un projet de filtrage électronique des véhicules auquel participent aussi la Hongrie et la République tchèque, et un projet de péage électronique pour les transports de marchandises, qui devrait voir le jour en 2007, avec l'appui de l'Union européenne. D'après une étude, les péages routiers slovaques pourraient engendrer des recettes annuelles de 23 millions de dollars en 2005, sur la base d'un tarif de 4 cents US par véhicule/km, voisin de la norme internationale.
8. Un désaccord est récemment apparu au sein de la coalition gouvernementale en ce qui concerne le tracé de la principale autoroute du pays, reliant Bratislava à Kosice (projet D1). Le gouvernement a différé sa décision définitive après que le Parti de la coalition hongroise (SMK), qui représente la population hongroise concentrée dans les districts du sud et n'occupe qu'une place secondaire dans la coalition, a demandé que la priorité soit donnée au tracé sud. L'ANO, membre de la coalition représentant les entreprises, a alors proposé de construire cette liaison routière sur une base commerciale, son financement étant assuré par des investisseurs privés. D'après des responsables de l'ANO, l'axe routier sud – allant de Bratislava à Nitra (cette partie de l'autoroute est déjà construite), Zvolen et Kosice – pourrait être réalisé en cinq ans pour 50 à 55 milliards de couronnes (5 pour cent du PIB) et les investisseurs pourraient rentabiliser leur investissement grâce aux péages. Cela étant, la construction de l'autoroute Bratislava-Kosice se poursuit suivant un tracé plus septentrional, passant par Trenčín et Banská Bystrica. On se demande également s'il ne serait pas plus efficace de construire une liaison autoroutière entre Kosice et la frontière hongroise, afin de permettre à une plus large proportion de la population slovaque d'accéder à l'autoroute Budapest-Vienne. Il va de soi que la fragmentation de l'Europe centrale en pays de petite taille et à forte orientation ethnique rend particulièrement difficile, d'un point de vue politique, une planification rationnelle des infrastructures routières.

titre indicatif, parallèlement aux budgets économiques normaux, soumis au vote du Parlement et ayant toujours un caractère contraignant. Ces projets en sont donc restés au stade expérimental, car les budgets fonctionnels supposent que des objectifs de résultats soient fixés pour chaque programme et que les gestionnaires puissent utiliser les ressources à leur guise. Les budgets économiques traditionnels n'offrent pas ces possibilités. À la suite des projets pilotes lancés en 2002, des expériences réelles seront réalisées à partir de 2004, lorsque le Parlement aura à se prononcer sur l'affectation de lignes de crédit fonctionnelles.

Les premiers résultats des projets pilotes mettent en évidence des problèmes de communication entre le ministère des Finances, principal initiateur du nouveau système, et les ministères dépensiers. Les organismes opérationnels ne disposent pas encore des connaissances et de la formation nécessaires. L'expérience d'autres pays montre que la budgétisation fonctionnelle est efficace lorsque les organismes opérationnels comprennent bien le système et y adhèrent, au lieu de le considérer comme une charge et une obligation supplémentaire de notification. Il faut que, dans chaque ministère, une personne influente veille à sa mise en place. Le gouvernement a récemment mis sur pied un groupe de travail composé de hauts responsables des ministères opérationnels, chargé d'analyser, d'évaluer et d'actualiser la budgétisation fonctionnelle.

Il est utile de concentrer les projets pilotes dans les domaines de dépenses où les disparités entre les coûts et les avantages sont les plus manifestes. Les transports publics, l'enseignement primaire, secondaire et universitaire, les services de santé et l'ensemble du système judiciaire semblent s'y prêter particulièrement bien. Le transfert des compétences en matière de dépense aux administrations infranationales dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transports et de la protection sociale rend la tâche encore plus complexe.

D'un autre côté, la décentralisation administrative offre tout naturellement un champ d'expérimentation pour la budgétisation fonctionnelle. Les administrations infranationales envisageront spontanément différents modes et dispositifs de prestation pour un même service ou un même avantage social. En principe, elles pourront observer directement, en choisissant différentes options, les coûts et avantages de divers dispositifs (organismes publics prestataires, partenariats secteur public-secteur privé, activités à but non lucratif, concessions commerciales et recours à des prestataires commerciaux sur une base strictement concurrentielle, par exemple). Il convient néanmoins de souligner qu'une budgétisation fonctionnelle efficace au niveau infranational exigera la fixation d'objectifs précis en matière de résultats et un accroissement des capacités administratives et de gouvernance, qui sont peut-être déjà saturées. L'administration centrale devrait définir avec précision les objectifs de service national et en suivre la réalisation, sans se laisser entraîner dans la microgestion.

Des budgets globaux permettant une comptabilisation précise des dépenses

En janvier 2002, tous les fonds extrabudgétaires, à l'exclusion du Fonds de régulation du marché agricole (transformé en agence), du Fonds nucléaire (qui constitue des réserves en vue du déclassement de centrales nucléaires) et du Fonds pour le logement (qui devait être liquidé en janvier 2003 mais a dû cesser d'accepter de nouvelles demandes, faute de fonds pour financer les prêts hypothécaires), ont été supprimés et leurs comptes ont été intégrés au budget. L'expérience tentée précédemment avec le Fonds routier s'est révélée désastreuse du point de vue de la gestion budgétaire, ce fonds ayant largement dépassé ses prévisions de dépenses en recourant à des emprunts directs, en raison de l'ampleur des besoins en matière de construction routière mais aussi à cause d'un processus de décision inadapté (voir encadré 8 ci-dessus).

Après l'intégration des fonds extrabudgétaires dans le budget, le principal problème qui compromet encore l'intégrité des comptes budgétaires tient aux déficits des organes quasi-budgétaires, qui accumulent des arriérés et empruntent avec la garantie explicite ou implicite de l'État. Les chemins de fer, la compagnie nationale d'électricité, les hôpitaux et les caisses d'assurance-maladie, de même que, à l'avenir, les administrations régionales et communales – bien que leur capacité d'emprunt soit officiellement limitée – vont sans doute continuer à représenter des sources de risque.

Jusqu'à l'année passée, les pertes des entreprises de service public ont été justifiées par des objectifs de redistribution en faveur des utilisateurs à faible revenu et par les obligations de service public auxquelles elles étaient soumises. En fait, ces pertes ont également été imputables à des sureffectifs considérables et à des investissements non rentables. La charge financière correspondante était rarement budgétisée et faisait l'objet d'arrangements peu transparents (subventions croisées au sein des grandes entreprises de service public, emprunts directs sur les marchés financiers et arriérés de paiement auprès des fournisseurs, par exemple).

Le gouvernement est aujourd'hui déterminé à faire clairement apparaître ces coûts dans le budget, même si cela se révèle lourd de conséquences. Il a lancé en 2001 un programme d'ajustement des prix destiné à ramener les tarifs de l'énergie vers des niveaux plus neutres, conformément aux directives européennes³³. La mise en œuvre de ce programme a été reportée à 2003, après les élections.

Les chemins de fer sont une source de dépenses et de déficits considérables. Le monopole constitué par ZSR (divisé en 2002 en deux entités, l'une chargée des services et l'autre du réseau) fait officiellement partie du secteur des entreprises et ses activités ne sont budgétisées que de façon occasionnelle, lorsque l'État éponge ses dettes. À la différence de ce qui a été fait dans le secteur de l'énergie, il n'est pas possible de régulariser la situation budgétaire en relevant

les tarifs afin de couvrir les coûts car cela pénaliserait les utilisateurs, étant donné le manque d'efficacité patent des chemins de fer. C'est pourquoi le gouvernement a décidé de subventionner directement l'entreprise en puisant dans les ressources budgétaires de l'État. En 2003, pour la première fois, des subventions directes ont été consenties pour couvrir les coûts des obligations de service public imposés à l'opérateur³⁴.

La transparence des garanties de l'État, dont l'insuffisance a constitué une grave lacune du système budgétaire jusqu'à la fin des années 90, a été considérablement améliorée. Le budget de l'État pour 2002 fixe des limites pour les nouvelles garanties. Toutes les nouvelles garanties accordées à des entités privées financières et non financières doivent être contrôlées et consignées, et les futurs échéanciers de paiement des garanties de crédit déjà accordées doivent figurer dans le budget. Le gouvernement a décidé de ne plus accorder de nouvelles garanties, sauf pour la reconduction d'emprunts déjà garantis et pour l'obtention de financements au titre de projets cofinancés par l'Union européenne. Cependant, d'importantes garanties, qui risquent fort d'être actionnées, ont dû être accordées aux chemins de fer et à d'autres emprunteurs publics en 2002. Les nouveaux comptes et prévisions concernant les administrations publiques, établis sur la base du SEC-95, comporteront des informations à ce sujet, les chiffres étant ajustés en fonction des risques³⁵. D'une manière plus générale, la budgétisation sur la base des règlements effectifs va être progressivement complétée par un contrôle sur la base des droits constatés, mais la transition prendra un certain temps en raison des difficultés techniques qu'elle soulève, comme on a pu le constater dans beaucoup de pays de l'OCDE³⁶. Ces difficultés sont accentuées par le fait que la décentralisation rend plus difficile la consolidation exacte des transferts entre administrations publiques. Or, ces derniers sont suffisamment importants pour créer des distorsions même si les comptes des administrations publiques sont établis sur la base des règlements effectifs (voir tableau 9 et graphique 13 ci-dessus).

Transfert de pouvoirs en matière de dépenses aux administrations infranationales

La Slovaquie s'est lancée dans un processus de régionalisation extrêmement ambitieux. Alors qu'elle était le moins décentralisé des pays en transition, elle est devenue l'un des plus décentralisés en très peu de temps (encadré 9). Non seulement la décentralisation répond à un objectif politique de démocratie participative, mais elle a aussi pour objet d'améliorer l'efficacité des administrations publiques en les rendant directement responsables devant les électeurs au niveau régional. D'après les prévisions actuelles, la part des dépenses publiques dont la responsabilité est transférée aux administrations régionales et communales atteindra 20 pour cent en 2005. Les administrations infranationales recevront de l'administration centrale des dotations³⁷ qui seront encore ventilées par

Encadré 9. La décentralisation

À l'automne 2001, le Parlement a adopté un ensemble de dispositions législatives fondamentales portant création des unités territoriales supérieures (VUC ou régions), portant modification de la loi sur les communes et transférant aux échelons inférieurs d'administration de nouvelles responsabilités en matière de dépenses équivalant à 4.5 pour cent du PIB. Les communes, qui étaient auparavant responsables de l'élimination des déchets, de l'approvisionnement en eau potable, de l'éclairage public et de l'entretien des routes locales (services pour lesquels elles avaient dépensé 2.9 pour cent du PIB en 2000), se voient désormais confier la responsabilité de l'aide sociale, de certains bureaux d'enregistrement, de certaines routes et de certains systèmes de communication, de l'aménagement du territoire et des permis de construire, de la protection de l'environnement, de l'enseignement primaire, des sports et de certains aspects des soins de santé. Les VUC sont désormais chargées du développement régional, de l'aménagement du territoire, de l'enseignement secondaire, de l'aide sociale, des soins de santé, des activités culturelles et de la protection des monuments, de l'entretien des réseaux routiers régionaux, des communications, de la protection civile et de certaines fonctions de coopération avec les institutions européennes*. Les dépenses des administrations infranationales (communales et régionales), compte tenu de leurs anciennes et nouvelles responsabilités, devraient s'élever à 15 pour cent des dépenses totales des administrations publiques en 2003 et à 20 pour cent de celles-ci en 2005. Le gouvernement a approuvé en mai 2003 un « projet pour la poursuite de la décentralisation des administrations publiques pour la période 2003-2006 », confirmant que la décentralisation doit être achevée d'ici à 2004 et qu'une « loi sur les règles budgétaires des administrations territoriales » devra définir de façon détaillée les mécanismes de budgétisation et d'audit applicables d'ici à 2005.

En vertu de la décentralisation, les budgets des VUC et des communes seront établis annuellement. L'approbation et la gestion de ces budgets continueront de relever de la *compétence exclusive des représentants élus* des VUC et des communes. Les communes ne soumettront leurs projets de budgets à aucune autorité de l'État. Les VUC soumettront leurs projets de budgets pour l'exercice à venir au Parlement et au ministère des Finances *pour information*. Les VUC et les communes sont obligées de présenter leurs états financiers trimestriels au ministère des Finances.

Des règles budgétaires détaillées s'appliqueront aux administrations infranationales. Le budget courant devra être équilibré et les emprunts ne seront autorisés que pour financer des dépenses d'équipement. Les emprunts d'un montant supérieur à 75 millions de couronnes (environ 1.8 million d'euros) devront être approuvés par le ministère des Finances. *Après janvier 2005*, la dette totale ne pourra pas dépasser 60 pour cent des recettes courantes de l'exercice précédent, et le service de la dette (intérêts et principal) ne pourra dépasser 25 pour cent des recettes courantes. Certaines communes comme Kosice (deuxième ville de Slovaquie) sont surendettées, mais en 2003 la dette officielle totale des communes ne représentait que 14.7 milliards de couronnes, alors que la dette brute des administrations publiques dépassait 500 milliards de couronnes.

Encadré 9. **La décentralisation** (suite)

Des commissaires aux comptes indépendants examineront les comptes définitifs des administrations infranationales et veilleront au respect des lois, règles budgétaires et plafonds d'endettement en vigueur. Ils devront avertir le ministère des Finances en cas d'infraction. Une procédure de liquidation judiciaire sera mise en place lorsqu'une commune n'aura pas soldé ses comptes dans un délai de 60 jours. Il reste que certaines administrations régionales n'ont pas désigné de commissaires aux comptes indépendants, tirant profit d'une lacune de la législation : les dispositions juridiques en vigueur concernant les VUC ne précisent pas les mesures qui peuvent être prises pour les obliger à respecter la législation.

* Les VUC peuvent négocier des financements auprès des fonds de l'UE et de la BEI.

postes dans un premier temps, avant de devenir progressivement fongibles. Les administrations infranationales, qui ont leur propre interprétation « fédéraliste » de ce processus, estiment qu'elles seront intégralement financées au moyen de dotations globales d'ici à 2005.

Plusieurs questions importantes concernant les conséquences budgétaires de la décentralisation restent pour l'instant sans réponse :

- Sera-t-il possible de planifier, de budgétiser et d'exécuter les opérations financières des administrations publiques sur une base consolidée après la décentralisation, dans une optique à court terme (exercice budgétaire) et à moyen terme (cadre budgétaire pluriannuel) ? Les budgets des administrations infranationales ne seront pas votés par le Parlement national – même si une coordination se révèle nécessaire dans des domaines où les décisions locales en matière de recettes et de dépenses produisent des effets externes au niveau national. Les soldes courants des budgets des administrations infranationales pourront être préservés – en principe – si les règles budgétaires sont appliquées comme il convient, mais les *niveaux* des recettes et des dépenses ne pourront pas être contrôlés, étant donné que les administrations infranationales disposeront de leurs propres sources de recettes (il s'agit principalement de redevances, pour l'instant, et non de véritables pouvoirs d'imposition, lesquels se développeront à l'avenir). Les dépenses en capital seront encore moins contrôlables tant que les VUC et les communes n'auront pas atteint leurs plafonds d'endettement. En définitive, la planification et l'exécution des opérations financières des administrations publiques resteront difficiles, même si des mesures de sauvegarde sont prises pour éviter les dépassements de dépenses excessifs. Il est très important de

parvenir rapidement à une transparence totale des comptes des administrations infranationales et d'appliquer strictement les nouvelles règles budgétaires prescrites à l'échelon infranational.

- Comment la budgétisation fonctionnelle sera-t-elle appliquée dans les domaines dévolus aux administrations infranationales ? Des réductions excessives risquent-elles d'être opérées si un domaine fonctionnel ne revêt pas une priorité suffisante aux niveaux régional et local ? Quel type de service minimum l'administration centrale devra-t-elle fixer dans des domaines essentiels comme l'éducation, les soins de santé et les politiques du marché du travail, tout en évitant la microgestion ? Les budgets fonctionnels au niveau infranational peuvent en principe faciliter la rationalisation des dépenses, mais les transferts de l'administration centrale sont effectués à l'heure actuelle sur la base de catégories économiques. Il n'est pas forcément souhaitable de permettre aux administrations infranationales de réaffecter comme elles l'entendent les fonds alloués par l'administration centrale entre différentes catégories économiques à l'intérieur d'un domaine donné. Cela pourrait, par exemple, conduire à un mauvais entretien des actifs physiques au cas où les autorités politiques souhaiteraient privilégier l'emploi et la rémunération des fonctionnaires. D'un autre côté, les administrations régionales sont mieux à même d'identifier les moyens les plus efficaces d'atteindre les objectifs fixés compte tenu des conditions locales. Dans le domaine des transports publics, par exemple, elles pourraient parvenir à une répartition optimale entre les différents réseaux si on les autorisait à transférer des ressources entre les budgets des chemins de fer et des transports routiers de passagers. Elles seront par ailleurs incitées à faire jouer la concurrence et la rivalité dans chaque mode de transports si elles n'ont aucun intérêt commun avec les prestataires. Une transparence totale des performances des administrations infranationales en matière de prestation de services faciliterait une application responsable et une bonne diffusion de la budgétisation axée sur les résultats. L'administration centrale devrait déployer des efforts spéciaux pour promouvoir cette relative transparence.
- Les administrations infranationales seront-elles des *acheteurs* ou des *prestataires* de services publics ? La stratégie actuelle de l'administration centrale consiste à transférer simultanément la responsabilité du financement des services et celle de leur fourniture. Les administrations infranationales deviennent donc à la fois des prestataires de services, des propriétaires d'entreprise et, du même coup, les otages politiques des intérêts des fournisseurs. C'est là un obstacle à la rationalisation des dépenses publiques lorsque les services publics représentent jusqu'à 30 pour cent de l'emploi et de l'électorat au niveau régional ou local³⁸.

L'expérience de la Slovaquie et d'autres pays de l'OCDE met en évidence des risques sérieux d'enracinement des fournisseurs en cas de décentralisation des dépenses, phénomène qui peut être amplifié par un recours excessif aux dotations de l'administration centrale³⁹. Les déficits hors budget et les arriérés de paiements à l'égard de fournisseurs sont également à craindre⁴⁰. Si l'on veut que le principe suivant lequel « l'argent suit l'utilisateur » soit librement et strictement appliqué, il est indispensable de faire en sorte que les administrations infranationales n'aient aucun intérêt commun avec les fournisseurs.

- Comment optimiser la complémentarité entre les réseaux de services européens, nationaux, régionaux et locaux dans le cadre de la décentralisation ? Comment améliorer la planification et le financement des infrastructures dans les domaines des transports, de l'éducation, de la santé et dans d'autres secteurs de services lorsqu'il existe des externalités ? Le problème est encore plus complexe lorsqu'il existe une interdépendance entre les réseaux d'infrastructures, et donc des risques de chevauchement et d'inadéquation entre des investissements fragmentés. Comment éviter que certaines entités bénéficient indûment de la décentralisation, à la fois en amont et en aval ? Ce problème classique d'externalité des finances publiques se présente sous une forme particulièrement aiguë en Slovaquie en raison de la rapidité de la décentralisation et de la rigueur des contraintes budgétaires. Les autorités devront mettre au point des mécanismes de coopération et de coordination dans les domaines des transports, de l'éducation et de la santé. Une coopération internationale sera également nécessaire avec les pays qui entourent cette petite économie⁴¹.

Réforme du régime de l'emploi public destinée à faciliter les ajustements

Un nouveau régime de l'emploi dans le secteur public est actuellement mis en place, à la suite de l'adoption de deux lois en 2001. La nouvelle *loi sur le service public* concerne plus de 36 000 salariés de l'administration centrale, à l'exclusion des personnels qui assurent des fonctions spéciales dans le cadre de la police, de l'armée, des pompiers, etc. Elle définit des niveaux de qualification minimums qui sont décrits de façon détaillée dans un « catalogue des activités du service public ». Il était prévu que les salariés n'ayant pas ces niveaux de qualification auraient le choix entre démissionner avec une indemnité correspondant à 5 mois de salaire ou accepter un contrat d'emploi précaire. Les salariés ayant les qualifications requises devaient se voir attribuer un statut dit « préparatoire » afin de passer des examens dans un délai de 6 à 24 mois pour devenir des « fonctionnaires ». Cependant, en octobre 2003, pratiquement aucune de ces dispositions n'avait encore pu être appliquée.

La *loi sur la fonction publique* concernait plus de 400 000 salariés des régions, communes, organismes budgétaires et contributifs (établissements d'enseignement, hôpitaux, administrations régionales et de district, caisses d'assurance sociale, théâtres, etc.). Les critères de qualification étaient également énumérés dans un « catalogue ». Les salariés répondant à ces critères et qui en feront la demande deviendront des agents de la fonction publique. Les autres devaient perdre leur poste à partir de mai 2002 en bénéficiant en principe d'une indemnité de licenciement représentant deux mois de salaire. Les licenciements prévus pour mai 2002 concernaient les salariés des centres administratifs des régions et des districts (12 pour cent des premiers et 5 pour cent des seconds, soit au total 770 postes). Le projet initial n'a pas abouti en raison des pressions qui ont été exercées par les ministères opérationnels, mais les objectifs quantitatifs ont été ensuite atteints grâce à une réduction du nombre de postes vacants. Les conflits entre le ministère de l'Intérieur, qui était chargé d'organiser les licenciements, et les ministères opérationnels auraient dû être résolus par le nouvel *Office de la fonction publique*, qui n'a pas pu s'acquitter de sa mission⁴². Il semblerait au contraire que la décentralisation risque de se traduire par un accroissement des effectifs des administrations publiques, les créations de postes au niveau infranational n'étant pas intégralement compensées par des suppressions de postes dans les centres administratifs de district⁴³.

Ces deux lois établissent néanmoins un régime officiellement plus souple en ce qui concerne l'emploi dans le secteur public, lequel continue de faire l'objet de négociations collectives avec les syndicats du secteur public. Le cadre fourni par le nouveau régime pour la formation des salaires est adaptable. Les barèmes de salaire nationaux prescrits par la législation s'appuient sur « l'évolution du salaire privé moyen et du salaire minimum », mais « dans les limites des possibilités du budget de l'État ». Avec les possibilités de rémunération en fonction des résultats et la marge de manœuvre offerte par la budgétisation fonctionnelle, le nouvel environnement devrait favoriser des changements quantitatifs et qualitatifs au niveau de l'emploi public.

Quatre problèmes subsistent toutefois :

- Les nouvelles lois font encore une trop large place à l'avancement à l'ancienneté. Cela nuit au recrutement de spécialistes qualifiés en limitant les ressources disponibles pour l'embauche de nouveaux agents. Les postes de rang supérieur rémunérés en fonction de l'ancienneté représentent 20 pour cent des effectifs du secteur public et une proportion plus élevée de ceux de la fonction publique. Dans l'ensemble du secteur des administrations publiques, seuls 200 à 300 postes « d'élite » peuvent être pourvus, par recrutement direct à un haut niveau sans ancienneté. La répartition de ces postes entre les ministères opérationnels, loin d'être le résultat d'une analyse comparative des besoins de ceux-ci, est le fruit de négociations politiques entre les ministères. Une

attribution plus transparente et mieux coordonnée des nouveaux postes serait souhaitable.

- Le gouvernement a donné un certain nombre d'informations contradictoires quant à la stabilité du nouveau régime d'emploi. Par exemple, les évaluations individuelles mentionnées plus haut, prévues pour 2003, n'ont pas été réalisées. L'applicabilité de la loi sur la fonction publique aux salariés des administrations infranationales n'est pas garantie, même si la plupart des autorités locales y sont favorables, estimant qu'elle facilite l'emploi et les négociations salariales. Certains ministres du gouvernement ont récemment évoqué les « confusions et dispositions illogiques » découlant des lois mentionnées plus haut. Le nouveau régime de l'emploi dans le secteur public doit être totalement clarifié et les dispositions des nouvelles lois sur le service public et la fonction publique doivent être intégralement appliquées.
- Les salariés du secteur public craignent que la rémunération en fonction des résultats n'aboutisse dans la pratique à ramener les salaires au niveau antérieur à l'introduction du nouveau système. Les syndicats des secteurs de la santé et de l'enseignement ont été particulièrement vigilants sur ce point⁴⁴. De fait, le risque de nivellement par le bas des salaires ne peut être écarté si les niveaux d'emploi ne sont pas ajustés. Le problème d'arbitrage entre quantité et qualité est illustré de façon particulièrement inquiétante par le niveau excessivement bas des traitements des enseignants par rapport au salaire moyen, critère sur lequel la Slovaquie se situe au dernier rang des pays de l'OCDE⁴⁵. Le gouvernement devrait indiquer clairement que le cercle vicieux caractérisé par de bas salaires, une faible motivation et des performances médiocres dans les services publics sera éliminé par des réductions d'effectifs et une meilleure rémunération des agents les plus performants.
- Aucune campagne de grande ampleur n'est prévue en ce qui concerne la reconversion des fonctionnaires. La formation, considérée comme un « investissement », se heurte aux mêmes contraintes budgétaires que les autres investissements publics. Ce problème pourrait se révéler sérieux dans les domaines où il est difficile de trouver des travailleurs spécialisés, comme des enseignants formés à l'utilisation de nouveaux outils pédagogiques ou des travailleurs sociaux capables d'exercer leur activité dans un milieu socioculturel difficile. Les besoins de formation sont particulièrement aigus en ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles méthodes de budgétisation et de contrôle financier⁴⁶. La mise en place d'un recyclage efficace pour les fonctionnaires motivés ayant des qualifications insuffisantes doit être considérée comme une priorité et échapper de ce fait aux coupes budgétaires.

Réforme du système de sécurité sociale

Comme on le verra de façon détaillée au chapitre IV, le système de retraite par répartition va se heurter à de sérieux problèmes budgétaires. En mai 2002 et septembre 2003, le gouvernement a adopté un certain nombre de modifications des paramètres de ce système qui, à la faveur d'une évolution démographique favorable, devraient contribuer à améliorer sa viabilité à moyen terme – même si, à plus long terme, la situation demeure instable. Les modifications les plus importantes concernent l'âge de la retraite des femmes, progressivement porté à 60 ans aux termes des dispositions adoptées en mai 2002, et le relèvement de l'âge de la retraite des hommes et des femmes, qui doit passer à 62 ans en vertu d'une décision de septembre 2003. Les prestations seront indexées en partie sur l'inflation et en partie sur les salaires. Les autorités s'attendent à ce que ces réformes permettent de rééquilibrer les comptes du système de retraite par répartition, alors qu'un déficit de 4 pour cent du PIB était précédemment prévu à l'horizon 2030⁴⁷. Il serait possible de porter progressivement l'âge de la retraite à 65 ans pour l'ensemble des travailleurs, hommes et femmes.

La création d'un deuxième pilier, financé sur fonds privés, pour compléter le système par répartition, a été votée par le Parlement et prendra effet en 2005. Une partie (9 pour cent) du taux de cotisation de 28 pour cent serait affectée au financement de ce deuxième pilier. De ce fait, les recettes au titre du premier pilier se trouveraient amputées de l'équivalent d'environ 1 pour cent du PIB par an, manque à gagner qui devra donc être financé sur le budget⁴⁸.

Le système de soins de santé va aussi engendrer des pressions budgétaires croissantes, prenant la forme d'une accumulation d'arriérés de paiement aux divers niveaux de financement. Le gouvernement actuel a adopté des mesures dans le but de stabiliser la dette, ainsi qu'une nouvelle stratégie de réforme mettant l'accent sur la transparence du système. C'est ainsi que trois projets de loi présentés au Parlement en 2003⁴⁹ prévoient à la fois une couverture obligatoire et une couverture volontaire, mettent en place un cadre réglementaire pour l'assurance-maladie, transforment les compagnies d'assurance-maladie en sociétés anonymes et définissent les prestations de base garanties par l'assurance-maladie obligatoire. Les prestataires de services doivent signer un contrat avec les compagnies d'assurances qui seront mises en concurrence, et cette pression concurrentielle devrait responsabiliser les prestataires de services et les assureurs. Pour ce qui est des assurés, une participation financière a été instituée afin de les dissuader de multiplier inutilement des consultations médicales. L'assurance privée pourrait couvrir les services exclus de la couverture de base ainsi que d'autres services comme un accès plus rapide aux interventions chirurgicales non urgentes et des conditions d'hospitalisation plus confortables. La mise en place d'une assurance privée vise en partie à mettre un terme à un usage de longue date consistant à verser de l'argent aux médecins pour bénéficier d'un accès privilégié aux soins.

Se fondant sur l'hypothèse que la mise en œuvre de cette réforme permettra effectivement de limiter les dépenses de santé obligatoires grâce aux compagnies d'assurance-maladie, le dernier programme économique de préadhésion prévoyait que les comptes du secteur de la santé s'équilibrent sur la période 2004-2006. Cependant, plusieurs incertitudes subsistent. Premièrement, l'expérience de pays qui ont adopté un modèle comparable d'assurance sociale fondé sur la concurrence révèle que les dépenses sont plus difficiles à maîtriser qu'on ne le pense⁵⁰. Deuxièmement, cela est particulièrement vrai si les capacités des établissements de soins restent excédentaires, et il faudra voir dans quelle mesure le fait de rendre les administrations régionales et locales propriétaires des hôpitaux permettra d'ajuster les capacités. Troisièmement, l'alignement des salaires et des prix du secteur de la santé sur les niveaux moyens observés dans le reste de l'économie va exercer des pressions considérables sur les dépenses⁵¹.

Recommandations

Le gouvernement slovaque a réagi à l'aggravation rapide des problèmes budgétaires en transformant de fond en comble les institutions. C'est là l'occasion d'améliorer la gestion budgétaire de la Slovaquie et de la faire passer au dessus de la moyenne en la rapprochant des méthodes budgétaires les plus efficaces utilisées dans les pays de l'OCDE. Cette ambition soulève deux principales questions :

- Une telle transformation rend-elle l'assainissement immédiat des finances publiques plus facile ou plus difficile – en d'autres termes, y a-t-il un prix budgétaire à payer à court terme ?
- Le transfert des compétences en matière de dépenses risque-t-il d'être excessif et trop rapide compte tenu des compétences professionnelles et techniques disponibles au niveau des administrations infranationales, ce qui pourrait compromettre l'assainissement des finances publiques ?

Il est indéniable qu'une transformation complète des institutions budgétaires se traduira par des coûts à court terme : coûts administratifs et coûts d'apprentissage, mais aussi coûts budgétaires de dépenses et d'engagements qui jusqu'alors n'apparaissaient pas dans le budget. Cette explicitation des dépenses est justifiable mais doit être expliquée de façon appropriée aux interlocuteurs nationaux et internationaux. En particulier, le deuxième pilier du système de retraite et la budgétisation des pertes enregistrées par les entreprises de service public au titre de leurs obligations de service public vont certainement alourdir la charge du budget.

Plusieurs observateurs sont favorables à un processus de décentralisation plus progressif. Une telle stratégie serait certainement plus prudente. Cependant, compte tenu de la dynamique politique qui s'est déjà instaurée dans les régions et communes, il sera sans doute difficile de revenir en arrière. Plusieurs initiatives budgétaires ont déjà été lancées au niveau territorial et local. Dans ces conditions, il

importe de mettre en place rapidement des mesures de sauvegarde permettant de réduire au minimum les risques budgétaires supplémentaires entraînés par la décentralisation. En particulier, il est indispensable de renforcer les procédures budgétaires applicables au sein des administrations régionales et communales et de soumettre sans tarder les fonctions et les procédures à des audits rigoureux (dans les transports, l'éducation et d'autres services publics coûteux, par exemple).

Les recommandations ci-après concernent les nouvelles mesures qui permettraient aux autorités slovaques de mieux faire face à ces problèmes immédiats (encadré 10).

Encadré 10. **Recommandations relatives à la réforme du secteur public**

1. Définir un profil d'évolution des dépenses, en termes réels, dans le cadre budgétaire à moyen terme qui sera annexé à la loi de finance 2005. Ce profil d'évolution devra être déterminé sur la base d'une estimation prudente de la croissance tendancielle et des recettes fiscales.
2. Rendre ce profil d'évolution des dépenses aussi contraignant que possible et en faire un élément central des prévisions économiques à moyen terme présentées à l'Union européenne.
3. Revoir *tous* les programmes de dépenses, y compris les programmes dits « obligatoires » du fait de la législation, sans limiter les analyses coûts-avantages aux dépenses « discrétionnaires ». Il faudra continuer d'améliorer les paramètres des systèmes de retraite, de protection sociale et de prestations familiales.
4. Les progrès importants accomplis sur la voie de la réforme des retraites devraient aider à modérer les pressions à moyen terme sur le système. Prévoir de porter progressivement à 65 ans l'âge normal du départ à la retraite.
5. Déterminer l'objectif de dépenses à moyen terme sur la base d'une vision stratégique des priorités de dépenses fonctionnelles. Le profil d'évolution des dépenses à moyen terme devra faire l'objet d'une décomposition fonctionnelle.
6. Diffuser une « culture du résultat » dans toutes les fonctions de budgétisation, de contrôle financier et d'audit des administrations publiques. Ajuster complètement le cadre juridique à cet effet.

Encadré 10. Recommandations relatives à la réforme du secteur public (suite)

7. Achever la budgétisation en comptabilité de trésorerie et le suivi à l'aide d'indicateurs en comptabilité d'exercice, ce à tous les niveaux d'administration.
8. Prévoir des réductions de dépenses en cas de moins-values de recettes après la mise en œuvre de la réforme fiscale de 2004, afin d'éviter un dérapage budgétaire comparable à celui de 2002. Sélectionner des postes de dépenses moins prioritaires qui pourront être supprimés en pareil cas.
9. Consacrer le produit des privatisations à la réduction de la dette et à la réforme des retraites. Constituer un fonds de réserve pour la réforme des retraites (pour stabiliser les ressources du premier pilier par répartition et, si le deuxième pilier est mis en place, pour atténuer le coût budgétaire de celui-ci).
10. Élaborer un plan à long terme de développement des infrastructures nationales. Définir des objectifs de développement des réseaux ferroviaire, routier, aérien et fluvial et des réseaux de communications. Ce plan devra être intégré aux plans de développement des réseaux européens.
11. Développer la coopération et la coordination entre administrations infranationales voisines pour la planification des infrastructures d'intérêt commun en matière de transport, d'éducation et de santé. Améliorer la coopération avec les pays voisins pour le développement de réseaux de transport transfrontaliers.
12. Préciser les contributions respectives des instances européennes et des acteurs nationaux, infranationaux et privés (y compris les partenariats entre secteur public et secteur privé) à la réalisation des plans de développement des réseaux.
13. Remédier au manque d'efficacité des entreprises d'État en les soumettant pleinement aux disciplines de la concurrence commerciale et de l'actionnariat privé. Privatiser séparément le segment fret de la compagnie de chemins de fer et le confier à un opérateur international qualifié, et promouvoir la concurrence dans les services de transport de passagers par chemin de fer.
14. Ajuster les capacités des services publics (installations et effectifs) de façon proactive, en fonction d'objectifs liés au service et à la disponibilité des infrastructures. Ne pas recourir à des ajustements a posteriori des restrictions budgétaires (ces ajustements aboutissent à une diminution involontaire des infrastructures et à un phénomène d'antisélection quant à la qualité du personnel).
15. Utiliser une partie de la marge de manœuvre budgétaire dégagée par les ajustements opérés dans la fonction publique pour accroître les salaires et les primes de manière à retenir et à recruter du personnel de qualité. Rendre plus transparente la création de nouveaux postes et améliorer la coordination entre les ministères.

Encadré 10. Recommandations relatives à la réforme du secteur public (suite)

16. Clarifier le nouveau régime de l'emploi dans le secteur public et appliquer intégralement les dispositions des nouvelles lois sur le service public et la fonction publique. Veiller à ce que le cercle vicieux des bas salaires, de la motivation insuffisante et des performances médiocres dans les services publics soit supprimé grâce à une réduction des sureffectifs à une amélioration des rémunérations.
17. Assurer le recyclage des fonctionnaires motivés ayant des qualifications obsolètes. Cette action doit être l'une des priorités de la réforme du secteur public, et les programmes correspondants doivent être épargnés par les coupes budgétaires.
18. Dans les domaines où la segmentation entre communes nuit à l'efficacité de l'offre, encourager un regroupement des services au niveau intercommunal ou régional (VUC).
19. Faire jouer la concurrence et appliquer le principe selon lequel « l'argent suit l'utilisateur » dans les services financés sur le budget. Laisser jouer la concurrence entre les organismes nationaux et régionaux, les organismes à but non lucratif et les prestataires commerciaux. Réduire au minimum les distorsions de la concurrence engendrées par des différences de structure de propriété.
20. Contribuer à doter les administrations infranationales de compétences professionnelles dans les domaines de la budgétisation à moyen terme, de la programmation budgétaire, de la comptabilité d'exercice et des audits et autoévaluations axés sur les résultats.
21. Éviter que les réformes sur le front de la décentralisation ne génèrent des failles susceptibles de compromettre l'intégrité des paiements et des marchés publics. Les capacités en matière de marchés publics, de contrôle financier et d'audit doivent être renforcées dans toutes les administrations infranationales.
22. Rendre totalement transparents les comptes des administrations infranationales et appliquer intégralement les nouvelles règles à l'échelon infranational.
23. Définir des normes de qualité minimales pour les services garantis par la Constitution et en suivre l'application au niveau infranational tout en évitant la microgestion. Subordonner les dotations de l'administration centrale, de même que l'adoption éventuelle d'un système de dotations globales, au respect de ces normes par les administrations infranationales.
24. Mettre en place un cadre juridique propice à un audit fonctionnel axé sur les résultats dans tous les domaines des dépenses publiques, aux niveaux central et infranational. Financer des institutions et des projets d'audit des programmes universitaires, des programmes privés et des programmes infranationaux. Diffuser largement les résultats de ces audits.

IV. Réformes structurelles pour la création d'entreprises et d'emplois

La Slovaquie a mis en œuvre deux grandes séries de réformes structurelles au cours des cinq dernières années. Après les élections de 1998, qui ont mis fin à une période de dirigisme et d'isolement international, les réformes capitales entreprises sur la voie de la libéralisation se sont traduites par des flux croissants d'investissements directs étrangers et d'importantes restructurations industrielles, qui ont entraîné une amélioration significative de la croissance tendancielle de la productivité. Durant cette période, le chômage a beaucoup augmenté, notamment parmi les travailleurs peu qualifiés, alors que les salaires sont restés plus bas que dans les pays en transition comparables de la zone de l'OCDE, donnant à la Slovaquie un important avantage sur le plan des coûts. Après les élections de septembre 2002, un nouveau gouvernement a été constitué, représentant une modification de la coalition précédente, qui a engagé une série de réformes, plus exigeantes politiquement, destinées à faire face aux dysfonctionnements structurels ayant entravé le développement du secteur dynamique des entreprises nationales. Ces réformes visent, d'une part, à rendre le droit du travail et le système de protection sociale plus propices à l'emploi productif et, de l'autre, à faire en sorte que la fiscalité et les cadres réglementaires favorisent davantage la création d'entreprises et le développement du secteur entrepreneurial. Ces réformes exigent un renforcement des capacités de gestion dans le secteur public ainsi que des modifications « culturelles » au niveau des pratiques de mise en œuvre des lois et des règlements pour que le cadre réglementaire formel soit totalement fiable.¹

Le présent chapitre examine le progrès des réformes, décrit les déficiences structurelles et les faiblesses institutionnelles persistantes et évalue les mesures prises pour répondre aux recommandations précédentes de l'OCDE, résumées dans le tableau 21. Certains problèmes juridiques et réglementaires influant sur le fonctionnement sans heurt du marché des produits et la création d'entreprises, y compris la qualité de la mise en œuvre des lois et règlements, sont examinés en premier. Les progrès réalisés dans la réforme du secteur bancaire, de l'activité d'assurance et des marchés des capitaux sont ensuite passés en revue. Le chapitre suivant examine l'évolution des structures de l'emploi et du

Tableau 21. **Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE**

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans l'*Étude économique* précédente, publiée en juin 2002. On trouvera ci-après une brève évaluation des actions engagées depuis par les autorités slovaques

Principaux problèmes/ recommandations de 2002	Mesures prises	Évaluation	Recommandation de suivi
Partie A : Marchés des produits			
Continuer la privatisation des entreprises d'État restantes.	La privatisation s'est poursuivie à un rythme lent.	La recommandation a été en partie mise en œuvre.	Poursuivre le processus de privatisation.
Envisager de vendre 51 pour cent des participations encore détenues par le gouvernement dans des sociétés comme SPP et Transpetrol à des investisseurs stratégiques ayant déjà des droits de gestion.	Cette recommandation sera mise en œuvre au cas par cas. La loi sur les sociétés stratégiques a été modifiée pour permettre cette approche.	La modification de la loi sur les sociétés stratégiques est la bienvenue. Évaluer soigneusement les avantages et les coûts économiques de la vente des participations publiques résiduelles.	Poursuivre sur cette voie.
Accélérer la rationalisation des chemins de fer slovaques, notamment en réduisant les coûts de main-d'œuvre et en fermant certaines lignes.	La société des chemins de fer a été scindée en un organisme chargé des infrastructures et en une société d'État pour les services de fret ferroviaire et passagers. Le réseau a été rationalisé de façon très limitée et de légères réductions d'effectifs ont eu lieu.	La Recommandation a été en partie mise en œuvre. L'Agence de l'infrastructure ferroviaire permet l'entrée d'autres opérateurs, mais seule une petite entreprise de services passagers a saisi l'opportunité offerte par la libéralisation du cadre réglementaire.	Envisager de scinder la Société des chemins de fer en entités indépendantes s'occupant du fret et des passagers. Une fois rentables, les opérations de fret pourraient être privatisées, tandis que la société s'occupant des services passagers ne devrait recevoir que les subventions nécessaires au financement de ses obligations formelles de service public.
Simplifier les réglementations et les formalités administratives pour la création de nouvelles entreprises.	Les autorités ont préparé une nouvelle législation qui simplifiera et raccourcira considérablement le processus d'entrée.	Recommandation à mettre en œuvre en 2004.	Appliquer le nouveau cadre législatif dès que possible.
Faire en sorte que le Bureau antimonopole ait l'indépendance et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre la loi de 2001 sur la concurrence, qui assure la conformité du cadre juridique avec les directives de la CE.		Recommandation en partie mise en œuvre.	

Tableau 21. **Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE** (suite)

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans l'*Étude économique* précédente, publiée en juin 2002. On trouvera ci-après une brève évaluation des actions engagées depuis par les autorités slovaques

Principaux problèmes/ recommandations de 2002	Mesures prises	Évaluation	Recommandation de suivi
Partie A : Marchés des produits			
Faire appel à l'organisme de régulation (RONI) pour renforcer la concurrence dans les industries énergétiques récemment privatisées.	L'éventail des utilisateurs pouvant choisir d'autres fournisseurs s'est lentement diversifié conformément aux prescriptions minimales établies par la CE.	Recommandation en partie appliquée.	Continuer à mettre en œuvre la recommandation et envisager d'accélérer le processus de libéralisation au-delà des prescriptions minimales de la CE.
Suivre les critères de qualification imposés par les groupes de professionnels et d'entreprises de façon à ce qu'ils n'opèrent pas comme des restrictions à l'entrée.	Un projet de loi vise à supprimer l'adhésion obligatoire dans 17 des 28 chambres professionnelles.	Projet soumis au Parlement.	Mettre en œuvre la recommandation initiale.
Mettre en œuvre le Code commercial de 2002, y compris ses dispositions sur le droit des actionnaires minoritaires.	Les règles obligatoires en matière de rachat ont été mises en œuvre par l'organisme de réglementation, mais le processus s'est parfois accompagné de manipulations apparentes des prix.	Recommandation mise en œuvre.	Continuer d'améliorer les compétences professionnelles du personnel de l'Agence de supervision des marchés financiers, de façon à pouvoir détecter les délits d'initiés et les manipulations de prix et prendre des mesures correctrices avant le rachat obligatoire des actionnaires minoritaires.
Améliorer le cadre des faillites, notamment en accordant davantage de droits aux créanciers, afin d'encourager des liquidations plus efficaces, de faciliter la restructuration industrielle et de renforcer la discipline financière.	Les autorités ont approuvés un nouveau cadre législatif pour les faillites et le règlement des faillites qui doit encore être approuvé par le Parlement. Le projet de législation vise à remédier aux points faibles du régime actuel.	La recommandation sera mise en œuvre en 2004.	Assurer la mise en œuvre rapide et compétente de la nouvelle loi sur les faillites et le règlement des faillites.

Tableau 21. **Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE** (suite)

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans l'*Étude économique* précédente, publiée en juin 2002. On trouvera ci-après une brève évaluation des actions engagées depuis par les autorités slovaques

Principaux problèmes/ recommandations de 2002	Mesures prises	Évaluation	Recommandation de suivi
Partie A : Marchés des produits			
Renforcer la capacité institutionnelle du système judiciaire de traiter les affaires de faillite et imposer une transparence, une responsabilité et une prévisibilité accrues dans le système.	La nouvelle loi sur les faillites renforce la position des grands créanciers et impose la surveillance efficace des fidéicomis. Elle limite la participation des tribunaux à l'approbation des règlements volontaires de grande ampleur, facilitant les règlements extrajudiciaires.	Recommandation à mettre en œuvre en 2004.	Améliorer la formation des juges et la sélection des administrateurs de faillite.
Mettre en place des conditions propices à l'entreprise et renforcer la flexibilité du marché du travail pour attirer davantage d'investissements directs étrangers nouveaux.	Les autorités ont réformé le système d'imposition des sociétés, ont fourni des incitations attrayantes à l'IDE, ont amélioré les activités de promotion et ont modifié la loi sur le travail de façon à permettre aux entreprises d'embaucher davantage de travailleurs.	Recommandation en partie mise en œuvre ; de nouvelles réformes du marché du travail sont prévues pour 2004.	
Partie B : Le secteur financier			
Continuer les réformes du secteur financier de façon à améliorer l'accès des emprunteurs privés au crédit.	La privatisation des banques et le renforcement de la concurrence dans le secteur bancaire ont conduit à une amélioration de l'accès au crédit des emprunteurs viables.	Recommandation mise en œuvre.	
Renforcer la surveillance prudentielle des banques et des marchés de capitaux.	L'Autorité des marchés financiers et l'organisme de surveillance bancaire fusionneront sous l'égide de la Banque centrale.	Décision effective en 2006.	Inclure la surveillance prudentielle des fonds de pension dans le mandat de l'Unité de surveillance intégrée.

Tableau 21. **Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE** (suite)

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans l'*Étude économique* précédente, publiée en juin 2002. On trouvera ci-après une brève évaluation des actions engagées depuis par les autorités slovaques

Principaux problèmes/ recommandations de 2002	Mesures prises	Évaluation	Recommandation de suivi
Partie B : Le secteur financier			
Mettre en œuvre la loi sur les valeurs mobilières et les services d'investissement afin d'améliorer le secteur financier non bancaire, notamment en fermant les sociétés opérant des systèmes pyramidaux.	L'Autorité de surveillance des marchés financiers a fermé les sociétés opérant des systèmes pyramidaux et a durci les règles.	Recommandation mise en œuvre.	
Partiel C : Marchés du travail			
Rationaliser les programmes sociaux pour accroître la transparence et l'aptitude à contrôler les dépenses.	Les autorités ont approuvé un projet de législation qui rationalise les programmes sociaux et améliore les mécanismes de contrôle des dépenses.	À mettre en œuvre en 2004.	
Faire en sorte que l'assistance sociale aux actifs soit axée sur le retour au travail, en partie grâce à l'introduction d'une aide au revenu liée à l'exercice d'un emploi.	L'activité de recherche d'emploi des chômeurs recensés a été assujettie à des contrôles réguliers en 2003, alors que les prestations des travailleurs en bonne santé au chômage « pour des raisons subjectives » ont été réduites.	D'autres réformes du marché du travail et de la protection sociale sont prévues pour 2004 afin de mieux rémunérer le travail (notamment en fournissant une partie des prestations sociales sous la forme de primes d'impôt).	Accompagner le renforcement des incitations à l'offre de main-d'œuvre en stimulant la demande de travail grâce à des réductions de cotisations sociales et des subventions à l'emploi ciblées.
Durcir les conditions d'admissibilité aux prestations d'assurance-maladie ainsi que la générosité de ces prestations.	L'utilisation abusive du système de prestations maladie par les chômeurs recensés s'est considérablement accrue après le renforcement des contrôles de recherche d'emploi.	Une réforme du système d'assurance-maladie transfère à la charge de l'employeur le coût des dix premiers jours de congé maladie.	Pas de nouvelle action requise.

Tableau 21. **Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE** (suite)

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans l'*Étude économique* précédente, publiée en juin 2002. On trouvera ci-après une brève évaluation des actions engagées depuis par les autorités slovaques

Principaux problèmes/ recommandations de 2002	Mesures prises	Évaluation	Recommandation de suivi
Partiel C : Marchés du travail			
Améliorer les services publics de placement, tout en élargissant l'utilisation des organismes privés.	La nouvelle législation sur la protection sociale soumise au Parlement devrait améliorer les services de placement privés et publics lorsqu'elle sera mise en œuvre.	Entrée en vigueur prévue en 2004.	Mettre en œuvre des projets pilotes pour tester les capacités des services commerciaux de placement.
Faire participer les entreprises à la conception et au financement des programmes de formation.	Aucune mesure prise.	Recommandation non mise en œuvre.	Inciter les collectivités régionales à renforcer les programmes de formation professionnelle en coopération avec les entreprises locales.
Suivre de près l'efficacité des programmes actifs du marché du travail.	Le Bureau national du travail évalue régulièrement l'efficacité des programmes actifs du marché du travail, à l'aide de méthodes novatrices.	Recommandation mise en œuvre. Les résultats font apparaître l'efficacité limitée des programmes.	Financer les programmes de recyclage sur une base concurrentielle et selon le principe « l'argent suit l'étudiant ».
Renforcer les systèmes d'enseignement et de formation.	Une nouvelle loi sur les universités les transforme en institutions autonomes. Décentralisation des établissements d'enseignement secondaire et primaire vers les administrations régionales et municipales.	La loi sur l'université est un premier pas positif. Reste à connaître les conséquences de la décentralisation des établissements sur la qualité de l'enseignement primaire et secondaire.	Faciliter la création d'universités privées. Mettre en place un système de prêt aux étudiants. Suivre la performance des établissements primaires et secondaires décentralisés.
Accroître le pourcentage d'étudiants poursuivant des études supérieures.	Les capacités des universités ont été légèrement augmentées mais la moitié des demandes seront encore rejetées en 2003-2003. Un projet de loi prévoit l'instauration de frais de scolarité dans l'enseignement supérieur de manière à accroître les ressources disponibles.	Ce projet de loi représente une première étape positive. La capacité des établissements d'enseignement tertiaire dans les branches les plus demandées reste insuffisante.	Adopter le projet de loi. Faire en sorte que les comités universitaires ne ralentissent pas l'adaptation des programmes et des services mais au contraire la facilitent.

Tableau 21. **Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE** (suite)

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans l'*Étude économique* précédente, publiée en juin 2002. On trouvera ci-après une brève évaluation des actions engagées depuis par les autorités slovaques

Principaux problèmes/ recommandations de 2002	Mesures prises	Évaluation	Recommandation de suivi
Partiel C : Marchés du travail			
Adapter les programmes des établissements d'enseignement professionnel aux besoins des entreprises.	Décentralisation des établissements d'enseignement professionnel vers les administrations régionales.	La décentralisation devrait faciliter la coopération des établissements professionnels avec les entreprises locales.	Suivre les expériences des établissements professionnels décentralisés. Rendre transparente la performance des différents systèmes régionaux d'enseignement professionnel.
Supprimer l'extension des conventions collectives aux entreprises n'ayant pas participé aux négociations.	La politique gouvernementale consiste à n'étendre les accords qu'avec le consentement par écrit des entreprises concernées.	La nouvelle politique va dans la bonne direction. Cependant, elle n'est pas pérennisée par une loi.	La recommandation reste pertinente.
Décentraliser les négociations salariales de façon à ce que les accords reflètent mieux les conditions des entreprises.	Le Code du travail fait des négociations à l'échelon de l'entreprise la principale forme de détermination des salaires. La suppression de l'extension automatique des conventions collectives aux entreprises n'ayant pas participé aux négociations renforce le rôle des négociations d'entreprise.	Recommandation non mise en œuvre.	La recommandation reste pertinente.
Assouplir les dispositions du Code du travail relatives à la protection de l'emploi.	Le Code du travail modifié assouplit les dispositions de protection de l'emploi.	Recommandation mise en œuvre.	Pas de nouvelle action requise.
Assouplir les recommandations relatives à la durée du travail.	Le Code du travail modifié assouplit les réglementations relatives à la durée du travail.	Recommandation mise en œuvre.	Pas de nouvelle action requise.
Réviser le Code du travail pour réduire le pouvoir excessif des syndicats en matière de gestion et de mise en œuvre.	Modification du Code du travail.	Recommandation mise en œuvre.	Pas de nouvelle action requise.

Tableau 21. **Mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE** (suite)

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans l'*Étude économique* précédente, publiée en juin 2002. On trouvera ci-après une brève évaluation des actions engagées depuis par les autorités slovaques

Principaux problèmes/ recommandations de 2002	Mesures prises	Évaluation	Recommandation de suivi
Partiel C : Marchés du travail			
Supprimer la règle exigeant des nouveaux propriétaires d'entreprise qu'ils respectent les accords existants.		Recommandation mise en œuvre.	Pas de nouvelle action requise.
D. Secteur public			
Supprimer les distorsions sur le marché du logement.	Les loyers réglementés ont été fortement augmentés, mais le marché du logement locatif reste sous-développé.	Recommandation en partie mise en œuvre. Le développement du logement locatif par le secteur privé se fait encore lentement.	Faciliter le développement du logement locatif par le secteur privé.
Améliorer le système de transport.	Mis à part le lancement de nouvelles liaisons aériennes à partir de Bratislava et de Banská Bystrica, aucune amélioration notable du réseau de transport n'est intervenue.	Mise en œuvre dans une certaine mesure seulement dans le secteur des transports aériens. Les fonds pour le développement routier ont été accrus, mais les goulets d'étranglement au niveau de la maintenance du réseau routier s'aggravent. Pas d'amélioration des services ferroviaires malgré les efforts de réforme.	Étudier les possibilités d'investissement privé dans le réseau routier. Privatiser les services de fret ferroviaire en créant une société séparée. Encourager les nouvelles entrées et la concurrence dans le segment du transport de passagers par chemin de fer.

Source: OCDE.

chômage ainsi que les réformes du code du travail et de la protection sociale visant à faciliter la création d'emplois et à faire en sorte que la croissance soit plus riche en emplois. Pour finir sont analysés les problèmes de développement durable, notamment les changements climatiques, la pollution atmosphérique et la sécurité du revenu des personnes âgées à la retraite.

Marchés des produits

L'environnement des entreprises

L'environnement des entreprises se caractérise par son degré d'ouverture à la concurrence et à l'entrepreneuriat, la protection des droits de propriété et sa vulnérabilité face à la corruption et aux expropriations frauduleuses. Les indicateurs du tableau 22 décrivent la situation au début des années 2000, lorsque la qualité de l'environnement des entreprises en Slovaquie accusait encore un important retard sur les petites économies ouvertes comparables d'Europe. Les autorités issues des élections parlementaires de septembre 2002 ont répondu à cet enjeu en lançant une série de réformes structurelles destinées à améliorer le cadre légal, à renforcer la flexibilité du marché du travail et à réduire la charge fiscale. Ces réformes devraient permettre de moderniser le fonctionnement des marchés en Slovaquie et d'établir dans le pays les bases solides nécessaires à une croissance de longue durée.

Cadre légal

Les déficiences du cadre légal sont considérées comme un problème majeur dans le milieu des entrepreneurs (PAS 2002). Les plaintes concernent l'ins-

Tableau 22. Indicateurs de l'environnement économique
[Les environnements les plus propices sont crédités du rang le plus élevé]
Classement en fonction de valeurs indiciaires

	Corruption perçue	Liberté économique	Compétitivité en termes de croissance	Climat des affaires
Finlande	1	2	1	1
Autriche	2	3	2	3
Irlande	3	1	4	2
Portugal	4	4	3	4
Hongrie	5	6	5	7
Grèce	6	7	6	8
Pologne	7	8	9	6
République tchèque	8	5	7	5
Slovaquie	8	8	8	9

Source : Secrétariat de l'OCDE, d'après Transparency International (2002), Heritage Foundation (2003), World Economic Forum (2003), Economist Intelligence Unit (2003).

tabilité et l'ambiguïté des textes législatifs, la médiocrité et la lenteur de la mise en œuvre de la loi, y compris pour l'enregistrement des entreprises, et la corruption endémique. D'après des études sur les perceptions du public, les pratiques de corruption sont généralisées à l'interface secteur public-secteur privé, les responsables et leurs agents « offrant » des décisions de justice favorables, des contrats de privatisation lucratifs, des marchés publics, des garanties de l'État, des licences, des enregistrements et des subventions aux entreprises qui le « demandent », moyennant des versements en espèces⁵². Certaines de ces transactions financeraient les contributions aux partis, pervertissant le processus politique. Malgré les initiatives lancées à plusieurs reprises par l'État ces cinq dernières années pour lutter contre la corruption et sanctionner les coupables, les déficiences de la législation et du processus de mise en œuvre n'ont permis d'engager des poursuites que dans quelques cas et peu de condamnations ont été prononcées⁵³. Le problème tient pour partie au fait que les juges sont surchargés de tâches administratives courantes⁵⁴. Il est aussi dû au mauvais fonctionnement du processus d'appel, dans le cadre duquel les instances supérieures peuvent simplement renvoyer les affaires concernées aux instances inférieures au lieu d'être habilités soit à rejeter la demande soit à prendre une décision quant au fond⁵⁵. Enfin, la culture d'entreprise au niveau national n'a guère été fondée jusqu'ici sur des principes éthiques⁵⁶, et les valeurs culturelles d'une société ouverte et moderne ne prennent corps que lentement⁵⁷. Ces déficiences institutionnelles augmentent les coûts de transaction et réduisent la productivité. Cependant, le nouveau gouvernement a décidé de faire de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la corruption une priorité centrale de la législature actuelle (encadré 11).

Les obstacles administratifs à la *création et à l'entrée d'entreprises* sont encore excessivement élevés. Des paiements illicites seraient donc effectués pour accélérer le processus d'enregistrement. La nouvelle loi qui devrait être mise en œuvre en 2004 est censée raccourcir ce processus pour le ramener au plus à cinq jours ouvrables⁵⁸. La *sortie* des entreprises non viables continue de souffrir du mauvais fonctionnement du régime des faillites (encadré 12). Le fait que plus de 7 000 affaires soient en attente ralentit le redéploiement des ressources piégées dans des activités déficitaires. Étant donné qu'une proportion importante de l'emploi total se situe dans des activités vulnérables du secteur public et du secteur privé⁵⁹, l'accélération du processus de réaffectation des ressources revêt une importance critique. Les autorités prévoient d'améliorer la situation grâce à une nouvelle loi sur les faillites qui doit être mise en œuvre en 2004. En outre, le ministère de l'Économie a été chargé d'analyser le fonctionnement des institutions du marché, y compris les mécanismes d'entrée et de sortie, en vue de proposer une série de mesures pour améliorer l'environnement des entreprises. Ce travail n'est pas encore terminé.

Encadré 11. Perceptions du public à l'égard de la corruption

Malgré les progrès majeurs réalisés dans la libéralisation des marchés et la modernisation des institutions économiques, des pratiques abusives et des pratiques de corruption persistent dans la conduite des affaires publiques, dans la mise en œuvre des lois, dans la passation des marchés publics et dans d'autres activités économiques publiques¹.

Il n'existe pas de données statistiques sur ces malversations, autres que le nombre d'affaires portées devant les tribunaux et le nombre de condamnations, qui sous-estiment presque certainement, et de façon grossière, l'ampleur du problème². En revanche, on dispose de plusieurs sources de données sur les *perceptions publiques concernant la fréquence de la corruption* et elles vont toutes dans le même sens : la corruption semble être généralisée, beaucoup plus que dans les autres anciens pays en transition de l'OCDE, et elle n'a pas diminué sensiblement ces dernières années. Elle pourrait même avoir augmenté dans certains secteurs.

Les données fondées sur les perceptions sont inquiétantes car elles font apparaître que des institutions publiques vitales, comme le système judiciaire, la police, l'éducation, la santé et les services fiscaux sont les plus touchées par la corruption, active et passive. D'après la dernière *Étude* menée en 2002, 60 pour cent des citoyens slovaques estiment que « des pratiques de corruption existent et sont très généralisées » dans les tribunaux et les poursuites judiciaires, 55 pour cent ont le même sentiment pour la police et 30 pour cent pour les services fiscaux. Le pourcentage est encore plus élevé en ce qui concerne le système de santé : apparemment, les citoyens slovaques estiment qu'il est difficile de recevoir des soins appropriés sans verser des dessous-de-table. Les examens d'entrée dans l'enseignement secondaire et tertiaire semblent aussi pouvoir être « achetés » dans une large mesure.

Depuis plusieurs années, les autorités tentent d'améliorer la crédibilité des agents de la fonction publique et de lutter contre la fraude. Plusieurs documents, directives et déclarations ont été publiés, mais peu de mesures concrètes ont été prises. En effet, la corruption des affaires publiques n'est pas sans lien avec le financement des partis. Un autre facteur a été l'attitude des associations professionnelles, y compris dans la justice et l'enseignement, qui ont eu tendance à enterrer les affaires et à paralyser les enquêtes et les poursuites. L'écart de rémunération entre le secteur public et le secteur privé pour les travailleurs qualifiés favorise la corruption.

Certaines évolutions sont néanmoins encourageantes. Les toutes premières enquêtes sur les affaires de corruption dans le système judiciaire ont été réalisées en 2002. Les organisations de la société civile contre la corruption ont davantage fait entendre leurs voix. Une « Alliance pour mettre fin aux conflits d'intérêt » rassemblant 240 organisations non gouvernementales a proposé conjointement « Sept principes pour l'adoption d'une loi plus stricte en matière de conflits d'intérêt » et la branche locale de Transparency International a publié des propositions législatives intitulées un « Minimum anticorruption ». Après le rejet d'une nouvelle loi constitutionnelle contre les conflits d'intérêt dans le secteur public

Encadré 11. Perceptions du public à l'égard de la corruption (suite)

en 2001, il faut espérer que les autorités réussiront à adopter un nouveau texte dans ce domaine, qui pourrait être élaboré en même temps qu'une nouvelle législation, pleinement exécutoire, sur le financement des partis.

1. Pour un examen détaillé des informations statistiques disponibles et des initiatives de lutte contre la corruption, voir Transparency International 2002 Prochazka et autres, 2003 et Zemanovicova et autres, 2003.
2. D'après les statistiques des tribunaux, entre janvier 1999 et juin 2001, 49 personnes ont été condamnées pour corruption passive, 32 pour corruption active et 24 pour acceptation de pots-de-vin et d'autres avantages indus.

Les petites entreprises nationales souffrent d'une protection insuffisante des droits de propriété. Alors que les filiales locales des entreprises multinationales peuvent protéger correctement leurs propres intérêts et jouissent souvent d'une protection supplémentaire dans le cadre des accords bilatéraux d'investissement, les petites entreprises risquent davantage de voir leurs droits de propriété violés et d'être exploitées par des fonctionnaires peu scrupuleux et par la criminalité organisée. L'alignement en cours des codes juridiques sur l'acquis communautaire est bénéfique en principe, mais la capacité administrative nécessaire pour mettre en œuvre la nouvelle législation paraît encore insuffisante. Si les réformes juridiques se poursuivent comme prévu par les autorités, le système judiciaire devrait être pleinement opérationnel à l'horizon 2006⁶⁰. Une fois que les tribunaux seront en mesure de fonctionner efficacement, leurs décisions devront aussi mieux être appliquées, afin d'améliorer la fiabilité du système judiciaire.

La mise en œuvre effective de la loi implique également la pleine application de la législation environnementale compatible avec les règles de l'UE, qui aura pour effet d'accroître les coûts (voir section ci-après sur le développement durable) et qui touchera davantage les entreprises locales que les entreprises à capitaux étrangers ayant déjà réalisé leurs investissements de mise à niveau dans le domaine de l'environnement. Pour faire face à cette augmentation des coûts, il pourra être fait plus largement usage des instruments de protection de l'environnement fondés sur le marché (comme les permis d'émission échangeables), mais les nombreuses autres réformes déjà en cours et le manque de ressources budgétaires et humaines n'ont pas encore permis d'initiatives publiques dans ce domaine.

Plus généralement, la pleine application des textes juridiques, règlements et règles fiscales exigera des entreprises non enregistrées qu'elles s'adaptent.

Encadré 12. Amélioration du régime des faillites

La loi de 1991 sur les faillites et le concordat a été révisée à plusieurs reprises. Jusqu'à la fin des années 90, la restructuration ayant pris du retard, les faillites étaient relativement rares et les accords à l'amiable quasiment inexistantes. Ultérieurement, le nombre de faillites a quasiment doublé pour passer de 1 289 affaires réglées en 1999 à 2 452 en 2002. En outre, si quatre affaires réglées en 1999 avaient fait l'objet d'un accord à l'amiable, leur nombre était passé à 26 en 2002. Ces transactions ne peuvent être proposées que par les débiteurs et sont rarement acceptables pour les créanciers. Bien que la loi prévoit un régime de faillite axé sur les créanciers, son application par les trois tribunaux régionaux spécialisés semble avoir souvent favorisé les débiteurs.

La législation actuelle sur les faillites privilégie la vente d'une entreprise en faillite en tant qu'entité en activité, soit dans sa totalité soit après division de ses actifs. Les juges des tribunaux de faillite jouent un rôle important dans ce processus : ils déclarent la faillite, qui peut être proposée soit par les débiteurs soit par les créanciers, convoquent la réunion initiale du comité des créanciers, surveillent le processus pour veiller à ce que les transactions aient lieu de façon indépendante, etc. Le Comité nomme le syndic de faillite et approuve son programme de restructuration ou de liquidation, sous réserve de l'aval du juge. Les syndics nommés par les tribunaux sont en général des avocats sans grande expérience de la gestion et n'ayant que des connaissances économiques rudimentaires, qui sont choisis par des procédures non transparentes. Néanmoins, leur rémunération est importante et considérablement supérieure au traitement des juges¹. Les comités sont généralement dominés par un ou plusieurs grands créanciers, la majorité des créanciers n'ayant donc pas d'influence sur le processus. Cependant, si le syndic et le juge sont de connivence, la possibilité leur est donnée de neutraliser même les grands créanciers pour des motifs douteux². Dans les grandes affaires de faillite, quelques groupes financiers nationaux spécialisés dans la gestion des portefeuilles de créances coopèrent avec les firmes juridiques, les cabinets de consultants et l'Agence slovaque de consolidation, afin d'acquérir des actifs essentiels pour les revendre.

La législation actuelle était censée encourager l'entrée de grands investisseurs étrangers ; cependant, ceux-ci ont généralement préféré lancer de nouveaux projets bénéficiant d'importantes incitations à l'investissement plutôt que de reprendre des entités en faillite³. Au lieu d'une cession à des investisseurs étrangers, les procédures de faillite, encore non transparentes, ont vu dans plusieurs cas les anciens propriétaires reprendre avec une forte décote les effets à recevoir des entreprises en faillite⁴. Au cours des cinq dernières années, 20 des plus grandes entreprises slovaques ont fait faillite ; les entreprises qui leur ont succédé sont, semble-t-il, contrôlées par les propriétaires initiaux. Bien que cela ne soit en aucune manière certain, il est possible que ce type de restructuration financière explique la faiblesse continue du secteur des entreprises à capitaux slovaques. Il est difficile de dire si les propriétaires autrefois peu performants, qui ont acquis des actifs productifs lors des privatisations sauvages du début et du milieu des années 90, sont devenus depuis de meilleurs gestionnaires.

Encadré 12. Amélioration du régime des faillites (suite)

Les autorités ont cherché à remédier à l'absence apparente de transparence en désignant au hasard les juges des faillites et en les encourageant à signaler les activités suspectes au ministère de la Justice. Ce système a conduit à une prolifération de projets de déclaration de faillite, qui ont été retirés par leurs auteurs lorsque le juge désigné au hasard était considéré comme « non satisfaisant ». Malgré les fréquentes allégations de malversations, parfois rendues publiques par les juges des faillites s'occupant d'affaires particulières, seules quelques poursuites pénales ont été engagées, dont le résultat reste très incertain, étant donné les moyens limités des procureurs et la complexité des opérations en cause.

Les autorités se proposent de réformer totalement le dispositif actuel au moyen d'une nouvelle loi. Le nouveau cadre juridique renforce la position des grands créanciers et impose une surveillance efficace des syndicats de faillite, tout en limitant l'implication des tribunaux dans l'approbation finale des grands concordats. Cela facilite les règlements extrajudiciaires. Contrairement à la situation actuelle, les créanciers seraient aussi habilités à proposer des accords à l'amiable. Cette nouvelle loi doit entrer en vigueur en 2004.

1. Le traitement mensuel moyen des juges des tribunaux était de 34 000 couronnes slovaques (850 euros) en 2001. D'après les statistiques officielles, qui tendent à sous-estimer la rémunération des salariés du secteur privé, ce montant est à comparer à des salaires de 39 000 couronnes pour les directeurs généraux et 67 000 couronnes pour les administrateurs de société.
2. Voir « Dalsia vina privatizacie », *Hospodarske noviny*, 13 août 2003.
3. La cession très médiatisée des activités centrales du verrier en faillite Skloobal par le holding suisse Vetropack, en 2002, est une exception et non le résultat classique d'un processus de faillite. Dans ce cas, l'entreprise en faillite disposait d'une technologie de production très valable, d'une main-d'œuvre qualifiée et d'un marché traditionnel qui pouvaient être utilisés de façon intéressante une fois séparés de leurs peu performants propriétaires, qui en avaient acquis le contrôle dans le cadre d'une opération obscure de reprise par les cadres dans les années 90.
4. Voir *Trend*, 29 mai 2003.

D'après les estimations officielles, l'emploi non déclaré représentait environ 150 000 travailleurs en 2001 – plus de 7 pour cent de l'emploi total. D'après une autre estimation, les entreprises non enregistrées ont généré une valeur ajoutée représentant à peu près 10 pour cent du PIB en 2001. Seule une petite partie de ces entreprises semble exercer des activités illégales ; la plupart d'entre elles fournissent des intrants au secteur formel et entrent aussi en concurrence avec ce secteur. Avec l'amélioration générale de la mise en œuvre des lois et du recouvrement des impôts, une plus large part de ces opérations devra s'intégrer dans le secteur formel. La plus lourde charge à laquelle devront faire face les entreprises concernées

sera le paiement des cotisations de sécurité sociale, représentant près de 50 pour cent des coûts totaux de main-d'œuvre. Il est difficile de dire quelle fraction des activités non déclarées pourrait ne plus être viable si ces activités étaient totalement assujetties à cette obligation. Dans le domaine fiscal, les autorités prévoient d'abolir la retenue à la source spéciale pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions de couronnes slovaques (50 000 euros) et de la remplacer par le taux d'imposition normal sur les sociétés de 19 pour cent. Si elle est mise en œuvre, cette mesure devrait accroître le montant de l'impôt dû et les coûts de mise en œuvre d'un grand nombre de petites entreprises.

Investissement direct étranger et privatisation

Entre 1999 et 2001, les autorités ont mis en place un cadre juridique complet pour la promotion de l'investissement, axé sur les projets d'un montant supérieur à 1 milliard de couronnes (25 millions d'euros)⁶¹. Encouragés par ces incitations, les apports d'IDE liés à de nouvelles installations et à des opérations de privatisation ont joué un rôle de plus en plus positif dans la transformation de l'économie slovaque (voir graphique 6 et tableau 23). Cependant, cinq des mesures de promotion de l'investissement de la Slovaquie sont jugées dommageables par Bruxelles et pourraient devoir être supprimées avant que le pays ne puisse adhérer à l'Union en mai 2004. Étant donné que les principaux concurrents du pays pour les entrées d'IDE seront assujettis au même traitement et que la Slovaquie bénéficie d'un important avantage de coût par rapport aux membres actuels de l'UE, elle pourrait continuer d'attirer d'importants flux d'IDE dans le proche avenir. Des investissements en installations nouvelles pourraient bien être réalisés par les équipementiers multinationaux attirés dans ce pays par le succès de la grande usine Volkswagen de Bratislava et par la décision de PSA Peugeot Citroën de construire une installation ayant une capacité comparable (300 000 automobiles par an) dans les environs de Trnava. En outre, le flux de petits investissements en provenance d'Europe occidentale et d'ailleurs, se traduisant par des reprises d'entreprises nationales de taille moyenne, pourrait être une autre source importante de modernisation économique. La localisation géographique des entrées d'investissements est aussi appelée à changer, car les investisseurs seront de plus en plus attirés par les régions à fort chômage où les incitations sont nettement plus généreuses et où la main-d'œuvre à bon marché peu qualifiée est abondante.

Le stock d'IDE devrait s'accroître considérablement lorsque les autorités vendront une large participation assortie de prérogatives patronales dans la compagnie de production électrique dominante. L'appel d'offres ouvert pour la prise de contrôle de cette compagnie a été lancé et devrait être achevé d'ici à la fin de 2003, la cession intervenant en 2004. Jusqu'ici, les autorités n'ont pas décidé si elles souhaitaient privatiser la compagnie d'électricité dans son ensemble ou seulement ses installations non nucléaires. La vente est assujettie à la condition selon laquelle la

Tableau 23. Entrées d'investissements directs étrangers

	1995	1999	2000	2001	2002	Montants cumulés 1990-2002 ¹	Montants cumulés, par habitant
	En millions de \$US						\$US
Slovaquie	230	403	2 154	1 271	4 009	9 631	1 783
République tchèque	2 562	6 326	4 980	5 645	8 436	35 916	3 497
Hongrie ²	4 810	3 496	3 530	4 473	3 354	34 857	3 411
Pologne	3 659	7 270	9 342	5 713	4 082	50 552	1 308

1. 1993-2002 pour la Slovaquie et la République tchèque.

2. Des estimations OCDE des bénéficiaires réinvestis ont été utilisées pour établir une série temporelle comparable pour la Hongrie.

Source : Base de données OCDE sur l'investissement direct étranger et sources nationales.

participation étrangère aux entreprises stratégiques ne peut dépasser 49 pour cent des actions. Si les autorités sont généralement favorables à l'idée de laisser jouer aux entreprises privées un rôle décisif dans l'économie, l'État conserve d'importantes participations et une grande influence dans un petit groupe d'entreprises stratégiques⁶². Les autres candidats à la privatisation sont notamment les sociétés régionales d'autobus contrôlées par l'État, la compagnie aérienne slovaque et les aéroports du pays (qui doivent être vendus à des opérateurs privés dans un ou deux ans). En revanche, les autorités ont décidé de renationaliser une entreprise produisant des armes, demandant au holding d'État DMD d'acquiescer cette entreprise durant la procédure de faillite de la société mère (le conglomerat ZTS Dubnica). Si l'objectif visant à maintenir en vie une entreprise d'ingénierie lourde nationale, avec les compétences et les traditions qui lui sont associées, est compréhensible et n'est en aucune manière spécifique de la Slovaquie, les autorités devraient le justifier publiquement, en comparant clairement les coûts et les avantages.

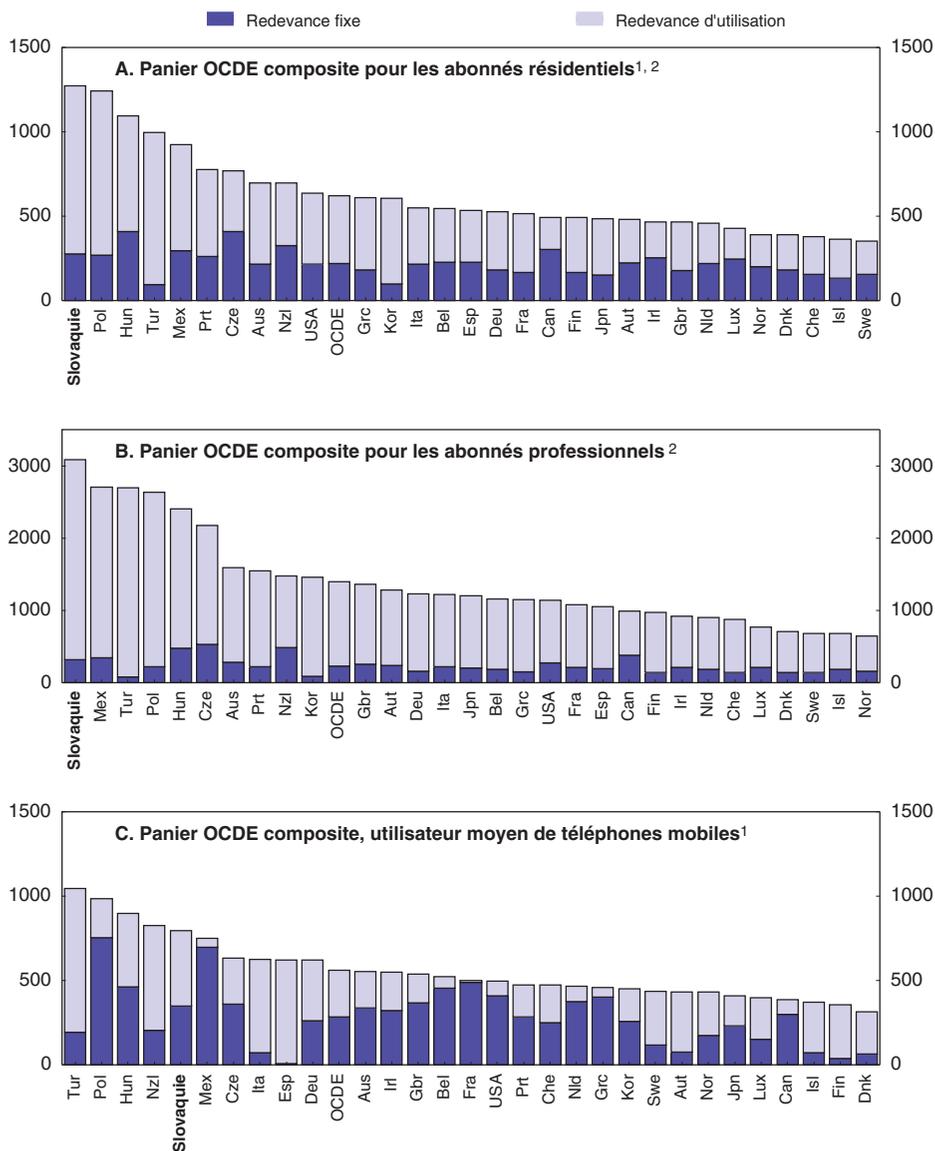
Industries de réseau

Télécommunications

En Slovaquie, les utilisateurs de services de télécommunications acquittent des tarifs parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE sur la base de la parité du pouvoir d'achat (graphique 18). En outre, ce qui semble être dû en partie au niveau des tarifs de raccordement, la Slovaquie est à la traîne par rapport à la plupart des pays de l'OCDE pour ce qui est de la diffusion des services d'Internet (graphique 19). Bien que l'on compte une douzaine de petits opérateurs alternatifs du réseau fixe, seule l'entreprise en place (Slovenské telekomunikácie (ST), contrôlée par Deutsche Telekom) fournit des services complets (locaux, à longue distance et Internet) à tous les utilisateurs. Le marché de la téléphonie mobile est un duo-

Graphique 18. Tarifs des télécommunications

Août 2003, en \$ PPA

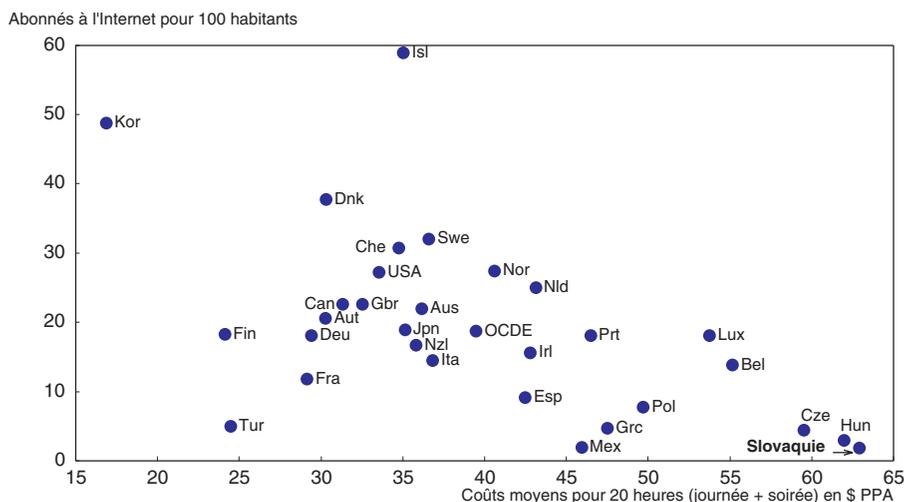


1. TVA incluse.

2. À l'inclusion des appels aux réseaux mobiles et des appels internationaux.

Source : Perspectives des communications de l'OCDE 2003.

Graphique 19. **Coûts et diffusion de l'accès à l'Internet**
2002



Source : *Perspectives des communications de l'OCDE 2003*.

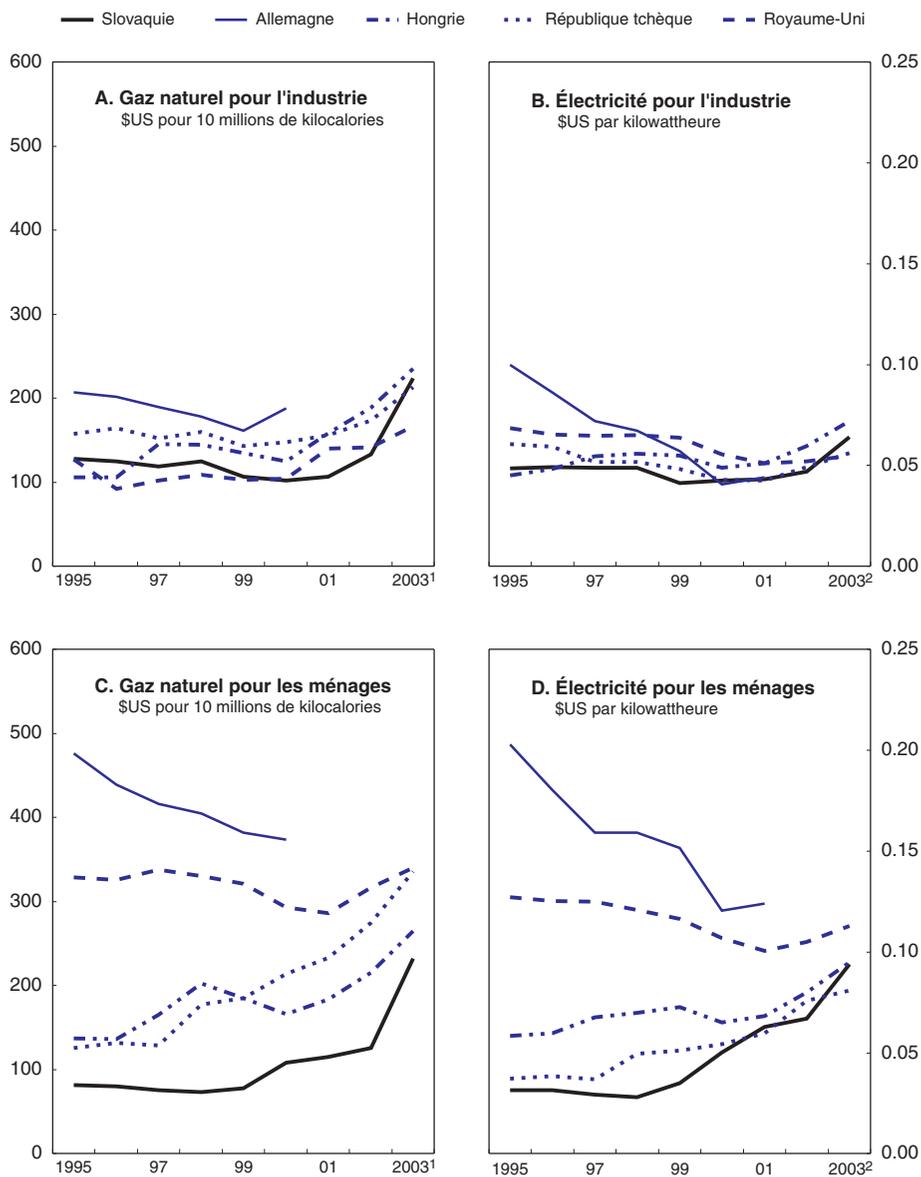
pole avec des licences détenues par Eurotel (Deutsche Telekom) et Orange (France Télécom). On observe de nouvelles entrées prometteuses mais encore marginales dans les télécommunications de plus haute technologie, à large bande et par câble. Les conditions du contrat de privatisation de l'opérateur dominant de téléphonie fixe et les faiblesses réglementaires résultant à la fois d'une législation incomplète et du manque d'expérience technique de l'organe de régulation (Bureau des télécommunications) pourraient limiter l'applicabilité des principes de concurrence tels qu'ils ressortent des directives de la CE. Notamment, la question du « dernier kilomètre », qui permet à l'opérateur en place contrôlant le raccordement des foyers et des bureaux d'imposer un accès anticoncurrentiel et de fixer les redevances, suscite un intérêt particulier⁶³. Une loi sur les télécommunications appliquant les directives de la CE a été élaborée et votée par le Parlement au début de 2003. Elle améliore les conditions pour les nouveaux entrants concernant le raccordement, la transférabilité des numéros, etc., mais l'entreprise de télécommunications en place s'y est fortement opposée et le Président a mis son veto à la loi. Un nouveau vote a échoué au Parlement et le projet est maintenant englué dans le processus législatif. L'Association des opérateurs de télécommunications, qui représente les nouveaux opérateurs, a récemment fait part de son mécontentement et a rendu publique une autre préoccupation, à savoir que, si la loi était adoptée, l'organisme de régulation pourrait malgré tout ne pas être en mesure de l'appliquer totalement face à un monopole en place politiquement puissant⁶⁴.

Le statut actuel de l'organisme de réglementation en tant qu'unité du ministère des Transports, des Postes et des Télécommunications limite son indépendance et contraint ses politiques d'embauche. L'organisme de régulation des télécommunications ne peut embaucher des experts sur le marché en raison des dispositions applicables aux traitements dans la fonction publique. C'est là vraisemblablement la raison essentielle de la réticence manifestée jusqu'ici par l'organisme de régulation à émettre des décisions sujettes à controverse, qui peuvent être contestées devant les tribunaux par les entreprises en place pouvant se payer les services de juristes et de techniciens expérimentés et chers. En outre, l'organisme de régulation n'est pas en mesure d'imposer les tarifs de raccordement sur la base des coûts marginaux à long terme (dernière méthodologie de fixation des tarifs) parce que la loi en vigueur sur les prix ne l'y autorise pas. Il ne peut pas non plus assurer la mise en œuvre effective de la disposition de la loi sur les télécommunications qui concerne la « transférabilité du numéro », car il n'est pas autorisé à contraindre l'entreprise en place à conclure des accords avec ses concurrents. Dans la téléphonie mobile, les autorités n'ont pas pu vendre une troisième licence d'exploitation à des investisseurs étrangers, ceux-ci ayant demandé en vain un raccordement direct aux réseaux des entreprises en place. L'entreprise nationale peu connue qui a remporté le marché est tombée en faillite avant même de pouvoir payer le droit de licence relativement faible (environ 40 millions de dollars)⁶⁵. Le marché des communications mobiles reste donc un duopole.

Énergie

Jusqu'en 2003, les utilisateurs industriels comme les utilisateurs domestiques ont acquitté des tarifs subventionnés et modérés pour l'énergie, indépendamment des coûts et de l'efficacité de la production et de la distribution d'énergie. En 2003 a été amorcé un virage accéléré vers la tarification sur la base des coûts et l'amélioration de l'efficacité par l'ouverture à la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz, conformément aux directives de l'UE. Dans le secteur de l'électricité, à partir de janvier 2003 les gros consommateurs industriels⁶⁶ ont été autorisés à choisir leurs fournisseurs, y compris à l'étranger, à des prix librement négociés. Les consommateurs moyens⁶⁷ ont obtenu le même droit à compter de janvier 2004 et cette liberté sera étendue à tous les utilisateurs industriels en janvier 2005. Les ménages ne pourront choisir leur fournisseur qu'à partir de 2007. Sur le marché du gaz, qui a toujours été encore plus subventionné que celui de l'électricité, les premiers ajustements majeurs concernent la tarification. En 2003, les utilisateurs industriels ont commencé à payer des prix calculés selon le principe de récupération des coûts, et cette règle sera applicable aux ménages en 2004 (graphique 20).

Graphique 20. Tarifs de l'énergie



1. 2003 T2 (2003 T1 pour le Royaume-Uni).

2. 2003 T1

Source : Agence Internationale de l'Énergie (2003).

Depuis janvier 2003, l'organisme de régulation de l'énergie (RONI) réglemente les tarifs de tous les monopoles naturels de transport et de distribution dans le secteur de l'énergie. Cependant, il ne peut fixer de normes de qualité pour les services. Bien que de nombreuses grandes sociétés aient conclu des contrats de long terme favorables avec les fournisseurs en place, ils appuient le processus de libéralisation qui leur offre l'occasion de renégocier leurs contrats en fonction des conditions du marché et des nouvelles offres d'approvisionnement. Sur les marchés de détail, toutefois, et même si la cession à des investisseurs stratégiques de 49 pour cent des actions de l'État dans les distributeurs régionaux a accru l'efficacité productive de ces derniers, après une réorganisation et des compressions d'effectifs, les consommateurs n'en ont pas encore tiré les avantages correspondants⁶⁸. Une fois que la privatisation aura encore progressé dans le secteur de l'énergie et que les prix convergeront vers les niveaux de récupération des coûts, le RONI devra surveiller les résultats en matière de prix sur les différents segments du marché et faire en sorte que la concurrence joue et que les utilisateurs en tirent des avantages. Pour que l'approvisionnement concurrentiel soit totalement effectif dans le secteur de l'énergie, un accès ouvert et équitablement tarifé aux infrastructures de transport et de distribution (réseau électrique et gazoducs) devra être assuré pour tous les acheteurs et tous les prestataires, y compris étrangers. L'organisme de régulation de l'énergie sera sans doute confronté à des problèmes nouveaux et complexes à l'avenir et il devra disposer de ressources suffisantes pour y faire face.

Le rôle de l'autorité de la concurrence

L'autorité de la concurrence a joué un rôle actif en supervisant l'ouverture à la concurrence des industries de réseau, notamment dans le secteur de l'énergie, et en poussant les autorités à adopter des formes de privatisation favorables à la concurrence⁶⁹. L'influence de l'autorité de la concurrence est institutionnalisée par la participation régulière de son président aux réunions du cabinet ministériel et par sa participation au conseil des ministres chargés de l'économie. Néanmoins, l'influence bénéfique de l'autorité de la concurrence sur l'environnement des entreprises a été réduite par certaines déficiences. La législation actuelle entraîne des chevauchements, observés aussi dans d'autres pays de l'OCDE, entre l'autorité de la concurrence et les organismes sectoriels de réglementation (comme le Bureau des télécommunications et le RONI), mais la coopération nécessaire semble moins avancée en Slovaquie. En outre, des décisions importantes concernant des abus de position dominante ont été infirmées en appel par la Cour suprême, dont les juges n'ont pas de compétence particulière ni d'accès à des experts dans le domaine des principes de la concurrence⁷⁰.

Marchés financiers

Secteur bancaire

Suite aux privatisations récentes, le secteur bancaire slovaque est dominé par les banques à capitaux étrangers qui contrôlent quelque 95 pour cent des actifs (tableau 24). Après une période de grand nettoyage des portefeuilles, les crédits aux entreprises ont progressé modérément, alors que les crédits aux ménages se sont fortement accrus, mais à partir d'un niveau très bas (graphique 21). Les crédits aux ménages ont été dopés par les prêts hypothécaires, qui ont enregistré une progression spectaculaire l'an dernier, grâce en partie aux généreuses subventions offertes aux primo-accédants. Compte tenu de la baisse des marges entre les taux d'intérêt sur les prêts et les dépôts, les bénéfices du secteur bancaire privé se sont accrus lentement, essentiellement à la

Tableau 24. **Banques : principaux indicateurs**

	1999	2000	2001	2002
	En milliards de couronnes			
Actifs totaux des banques	769.8	846.9	928.8	1 014
Crédits bancaires totaux	410.2	407.3	337.9	341.5
Total des réserves et provisions	113.0	105.3	92.6	56.5
Bénéfices des banques	-29.5	4.4	9.1	11.8
Croissance des actifs des banques (1993 = 100)				
Crédits totaux	103.1	99.3	83.0	101.1
Titres	97.9	512.6	180.8	111.0
Autres actifs	78.2	135.6	149.1	123.6
Croissance des crédits selon la qualité (1993 = 100)				
Ordinaires	124.0	117.6	77.5	116.5
Classés	83.4	73.6	95.1	72.8
Sous surveillance	81.8	72.1	121.3	108.2
Qualité inférieure	91.0	53.9	91.4	117.2
Douteux	125.7	67.8	68.7	52.8
Irrécouvrables	79.2	77.6	85.3	44.9
Croissance des crédits selon l'échéance (1993 = 100)				
Court terme	86.3	101.2	72.8	102.8
Moyen terme	164.7	98.7	69.2	107.3
Long terme	85.2	97.6	113.7	94.8
<i>Pour mémoire (ratios en pourcentage) :</i>				
Total des réserves et provisions/total de l'actif	14.7	12.4	10.0	5.6
Total des réserves et provisions/prêts classés	66.1	83.8	77.4	64.9
Créances irrécouvrables/prêts classés	54.3	57.2	51.3	31.7

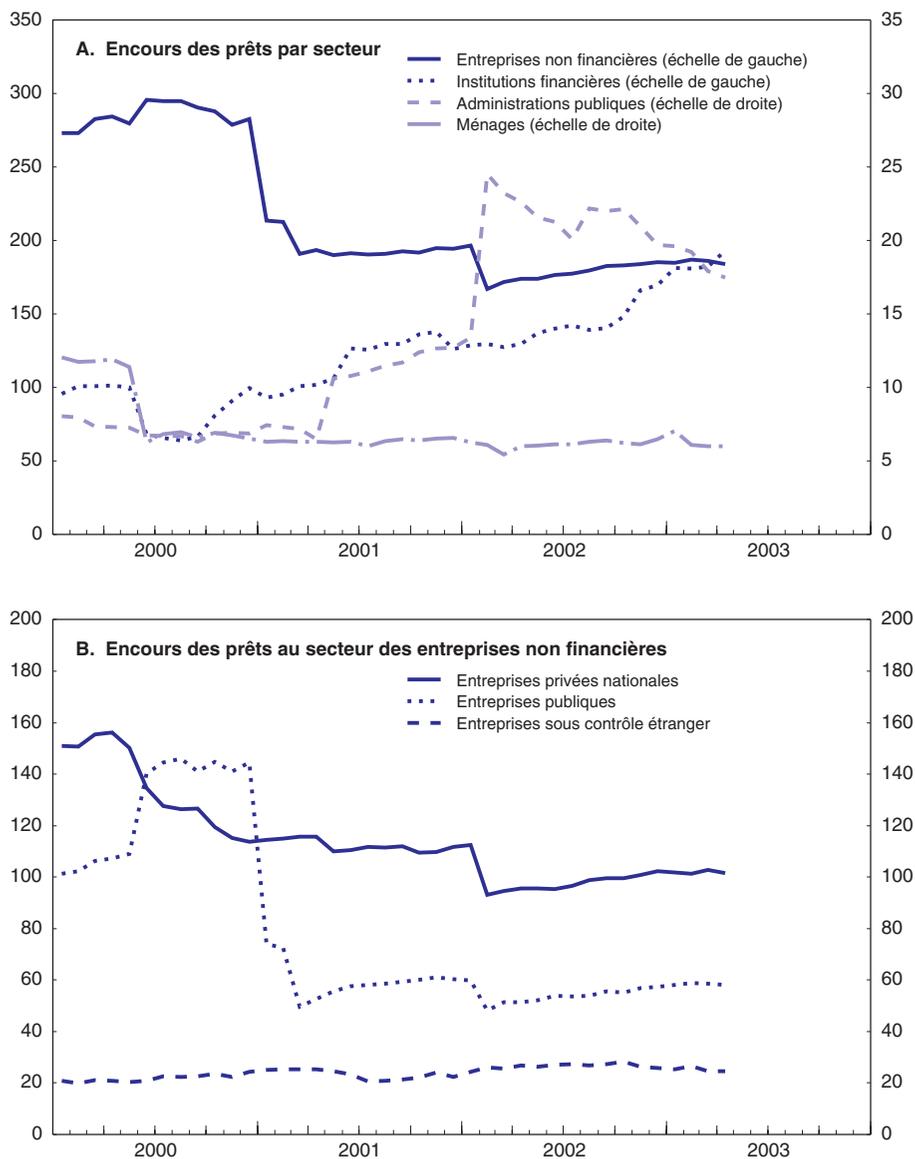
Source : Banque nationale de Slovaquie.

faveur d'une hausse des recettes des services financiers autres que les prêts. Presque toutes les banques ont relevé leurs commissions sur les diverses transactions, ce qui a conduit l'autorité de la concurrence à ouvrir une enquête. L'intensité de la concurrence dans le secteur bancaire semble satisfaisante dans les activités traditionnelles de prêt mais limitée dans les autres services. L'encours des prêts aux entreprises à capitaux étrangers reste relativement modéré, car ces entreprises se financent à moindre coût sur les marchés internationaux. Néanmoins, en 2003, plus de 60 pour cent des nouveaux prêts ont été absorbés par des sociétés à capitaux étrangers, les prêts aux entreprises à capitaux nationaux restant très limités⁷¹.

Si les crédits aux petites et moyennes entreprises (PME) ont très peu progressé, les perspectives dans ce domaine se sont améliorées. Les banques, notamment les grandes banques universelles à capitaux étrangers, comme VUB, ont redoublé d'efforts pour sonder le paysage industriel et trouver de nouveaux clients fiables parmi les petites entreprises locales. Comme leurs homologues des autres économies en transition, les petites entreprises peuvent aussi tirer parti des programmes de prêts dans le cadre desquels les banques commerciales participantes disposent de garanties de prêts de la banque de développement de l'État et reçoivent des capitaux à bon marché d'institutions internationales comme la BERD et la Kreditanstalt für Wiederaufbau. Les autorités ont aussi introduit un système de microcrédits et un mécanisme de « capital d'amorçage » pour les nouvelles entreprises, financés par des ressources de l'UE. Le volume global des crédits subventionnés et du capital-actions est resté modeste, toutefois, et seulement 3 à 4 pour cent de la population totale des petites entreprises y a eu recours⁷². C'est le secteur financier privé qui devrait apporter une contribution décisive à la création et la croissance des nouvelles entreprises.

Les réformes visant à renforcer la surveillance prudentielle des banques et des marchés financiers progressent. Le secteur bancaire est financièrement solide et les ratios de fonds propres de la plupart des établissements étrangers ont atteint des niveaux sans précédent. En revanche, la crédibilité des intermédiaires financiers non bancaires ne s'est pas encore rétablie après les scandales des années 90. La surveillance du secteur bancaire et des marchés financiers sera intégrée au sein d'une seule autorité de surveillance située à la Banque nationale de Slovaquie, dans le cadre d'un projet conçu conjointement par les autorités bancaires et les autorités des marchés financiers. Ce dispositif devrait considérablement renforcer la qualité de la surveillance financière en simplifiant les activités d'enquête, le suivi des innovations financières impliquant les deux secteurs, et en réduisant les coûts globaux de surveillance. Le gouvernement a approuvé un cadre pour la surveillance intégrée des marchés de capitaux. Ce dispositif devrait être totalement opérationnel en 2006⁷³.

Graphique 21. **Prêts bancaires par secteur**
En milliards de couronnes



Source : Banque nationale de Slovaquie.

Surveillance des activités d'assurance

En Slovaquie, les activités d'assurance sont aujourd'hui essentiellement entre les mains de compagnies privées étrangères. La reprise du plus grand assureur d'État (Slovenská poisova ou SP) par le groupe allemand *Allianz* a abouti à une entité dominante contrôlant un peu plus de 46 pour cent du marché. Cette opération, de même que la reprise de la neuvième compagnie d'assurances (Kontinuita) par le groupe autrichien Wiener Städtische, qui a déjà acquis deux autres opérateurs slovaques (Kooperativa et Komunálna poisova), a consolidé le marché des assurances⁷⁴. Après une expansion record en 2001 et l'entrée de nouveaux opérateurs en provenance de l'étranger, la croissance du marché de l'assurance vie s'est maintenant ralentie. La progression du secteur non vie a été plus forte, grâce à l'assurance auto obligatoire, qui a été démonopolisée en janvier 2002.

La libéralisation du secteur des assurances n'a pu avoir autant d'effets positifs que prévu en raison de déficiences de la législation et de décisions contestables des tribunaux concernant l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation survenus avant la démonopolisation. L'ouverture de l'assurance automobile à la concurrence a résulté, de façon paradoxale, en une prolifération de litiges coûteux et en une augmentation moyenne de 50 pour cent des primes en 2003, tandis qu'une hausse de 35 pour cent est attendue en 2004. Les dédommagements consentis pour des blessures mineures par les tribunaux slovaques aux victimes d'accidents de la route ont progressé de façon vertigineuse, en particulier dans la partie orientale du pays relativement défavorisée, dépassant aujourd'hui largement les indemnités comparables versées ailleurs en Europe⁷⁵. À la différence des autres pays, en Slovaquie les assureurs ne pouvaient pas faire appel de ces décisions des tribunaux sans l'accord du conducteur assuré – toutefois, cette disposition a été récemment annulée et les assureurs ont obtenu un droit de recours. Étant donné que le groupe *Allianz* contrôle plus de 60 pour cent du marché de l'assurance automobile⁷⁶, il lui appartiendrait normalement de payer à peu près les deux tiers du montant total des dédommagements dans le cadre du fonds de solidarité établi conjointement par l'ensemble des assureurs. Or, le contrat de privatisation plafonne le montant des contributions que peut verser l'opérateur dominant et transfère la responsabilité de ses paiements à l'État. Ce n'est que depuis janvier 2002 que la Slovaquie plafonne à 19 millions de couronnes le montant des dédommagements « pour des altérations de la santé et des coûts résultant d'un décès », ce qui comble une faille antérieure du dispositif. Si les autorités ne veulent pas imposer ces limites sur une base *ad hoc*, elles pourraient envisager d'établir un système d'assurance sans égard à la faute, qui mettrait fin à l'utilisation abusive du système actuel et réduirait les primes versées par les assurés⁷⁷.

Marchés des capitaux

Le développement du marché des capitaux est important notamment parce qu'il permet la « sortie » des partenaires en capital-risque investissant dans de jeunes entreprises. Le marché des capitaux a souffert en 2002 de la défaillance de plusieurs établissements de dépôt non agréés, reliés à deux grands systèmes pyramidaux ; ces faillites ont encore dégradé la confiance déjà faible du public dans l'investissement. En revanche, la confiance dans les fonds de placement collectif agréés semble s'être affirmée, la valeur nette de ces instruments ayant doublé entre 2001 et 2002. Néanmoins, le marché boursier reste caractérisé par un faible volume de transactions, des liquidités insuffisantes et l'absence d'introductions en bourse. Comme dans les autres pays où les marchés sont relativement étroits, l'amélioration de la protection des actionnaires minoritaires au moyen de reprises d'actifs obligatoires augmente les risques de délits d'initiés et de manipulation du marché. Ce problème a été mis en lumière par l'offre de reprise obligatoire sur la firme énergétique Slovnaft, la plus grande société cotée à la Bourse de Bratislava, par le groupe hongrois MOL. La valeur de Slovnaft sur le marché boursier a fortement augmenté (de 27 pour cent) lorsque MOL, qui détenait déjà une participation minoritaire assortie de droits de gestion dans la société, a préparé une prise de contrôle totale. MOL s'est plaint de la manipulation supposée des cours des actions, ayant conduit à une majoration sensible des coûts associés à la reprise obligatoire. Mais l'autorité des marchés financiers, à l'issue d'une enquête approfondie en collaboration avec les autorités de surveillance étrangères, n'a pas constaté de malversations, et l'opération qui a accru la valeur de référence de l'action n'a pas pu être annulée⁷⁸. L'affaire MOL-Slovnaft montre comment une règle de protection des actionnaires minoritaires par ailleurs pertinente peut engendrer, sur un marché manquant de profondeur et où le contrôle n'existe que depuis peu, une très grande instabilité des prix et des risques de manipulation du marché.

Malgré ces problèmes, l'investissement privé en fonds propres s'est redressé. La plus importante transaction conclue cette année a été la reprise de Slovakafarma, le plus gros producteur pharmaceutique slovaque, par une filiale hollandaise de Warburg Pincus. Le nouveau propriétaire fusionnera Slovakafarma avec une entreprise pharmaceutique tchèque (Léiva), qu'il contrôle déjà, en vue de créer l'une des plus grandes entreprises pharmaceutiques dans la région. Les autres acquisitions privées ont résulté de l'adjudication d'entreprises lourdement endettées, comme l'entreprise de fusion d'aluminium ZSNP et l'aciérie VSZ, à des prédateurs boursiers slovaques. Étant donné que les antécédents des groupes financiers nationaux en cause ne peuvent être vérifiés, il est difficile de dire si ces transactions seront en fin de compte créatrices de valeur.

Mis à part le marché des obligations d'État, qui est bien développé et en expansion, un segment prometteur du marché des capitaux est celui des investissements dans les fonds de pension. Il existe un système volontaire qui fonctionne bien

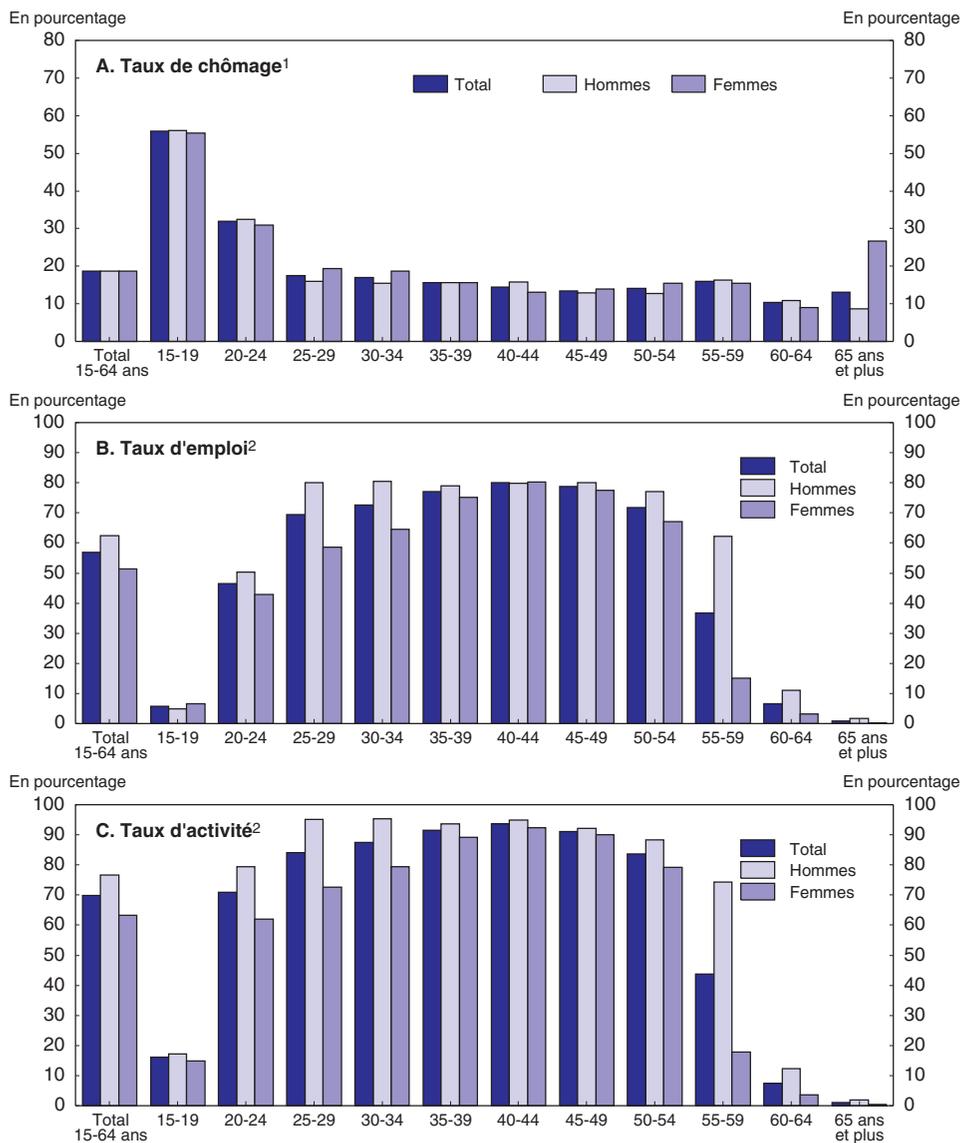
et qui est dominé par des fonds de pension étrangers expérimentés. La déductibilité fiscale des cotisations et des prestations a rendu cette forme d'investissement populaire. En outre, la réforme des retraites en cours établira un pilier capitalisé qui sera géré à titre privé (voir section ci-après sur le développement durable). Cela devrait se traduire par un approfondissement bienvenu des marchés financiers, à condition que des réglementations adéquates protègent l'intégrité de l'investissement dans les fonds de pension. Environ 10-15 milliards de couronnes slovaques (350 millions d'euros) seront investis chaque année par des fonds de pension concurrents. Il faudra s'attacher à éviter l'escalade de promesses de rentabilité non réalistes et de pratiques d'investissement peu saines dans ce nouveau secteur. Un projet de cadre de surveillance a déjà été élaboré, qui prend en compte diverses catégories de fonds ayant des structures de portefeuille et des risques différents, avec un accès limité à certaines catégories de cotisants⁷⁹. Les autorités devront envisager d'intégrer la surveillance prudentielle du secteur des fonds de pension dans la nouvelle autorité unifiée de surveillance financière, relevant de la Banque nationale slovaque⁸⁰.

Les carences du marché du travail⁸¹

Malgré une baisse du chômage involontaire et une légère hausse de l'emploi depuis 2001, le marché du travail slovaque reste l'un des moins dynamiques de la zone de l'OCDE (*Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, édition 2003). Le taux d'activité demeure supérieur à la moyenne, mais le taux d'emploi est parmi les plus bas et la Slovaquie se situe au deuxième rang des pays de la zone OCDE pour le taux de chômage (graphique 22). Parallèlement à l'épuisement des réserves de main-d'œuvre dans les régions caractérisées par une forte croissance et des emplois très qualifiés, on observe un chômage massif dans les régions moins développées et où les emplois sont peu qualifiés. D'après les dernières comparaisons internationales disponibles, la Slovaquie enregistre le taux de chômage le plus élevé en ce qui concerne les travailleurs peu qualifiés (39 pour cent en 2001), l'un des plus élevés en ce qui concerne les jeunes travailleurs (37 pour cent), et le taux d'emploi le plus faible pour ce qui est de la population âgée de 55 à 64 ans (20 pour cent). Au taux de chômage élevé des jeunes s'ajoute le fait que la proportion de jeunes de 15 à 19 ans qui ne sont *ni* dans le système éducatif *ni* sur le marché du travail (25 pour cent), est aussi la plus forte de la zone OCDE. Enfin, dans le secteur public, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transports ferroviaires et de l'énergie, les sureffectifs sont importants, et la rationalisation prévue des dépenses publiques (voir le chapitre III), devrait entraîner un accroissement du nombre de chômeurs peu qualifiés.

De fait, la structure de l'emploi slovaque se caractérise par une proportion exceptionnellement élevée d'emplois dans les administrations publiques (tableau 25). Par comparaison avec d'autres anciennes économies en transition de l'OCDE (République tchèque, Hongrie et Pologne), la part des administrations publiques dans l'emploi en Slovaquie est l'une des plus élevées (21 pour cent) et la proportion de travailleurs indépendants y est la plus faible (8.7 pour cent). Par

Graphique 22. Indicateurs du marché du travail par âge et sexe
2002



1. En pourcentage de la population active du groupe d'âge considéré.

2. En pourcentage de la population du groupe d'âge considéré.

Source : Office statistique de la République slovaque et OCDE.

Tableau 25. **Emploi salarié par secteur**

	2002	
	Milliers de personnes	En pourcentage
Agriculture	131.4	6.2
Industrie	640.9	30.1
Construction	176.0	8.3
Commerce, hôtels et restaurants	340.0	16.0
Transport, entreposage, postes et télécommunications	154.4	7.3
Immobilier, services financiers et services aux entreprises	143.0	6.7
Salariés des administrations publiques	454.0	21.3
Administration publique ¹	149.7	7.0
Éducation	162.8	7.7
Santé	141.5	6.7
Autres	87.6	4.1
Total	2 127.0	100.0

1. Administration publique et défense ; régime de sécurité sociale obligatoire.

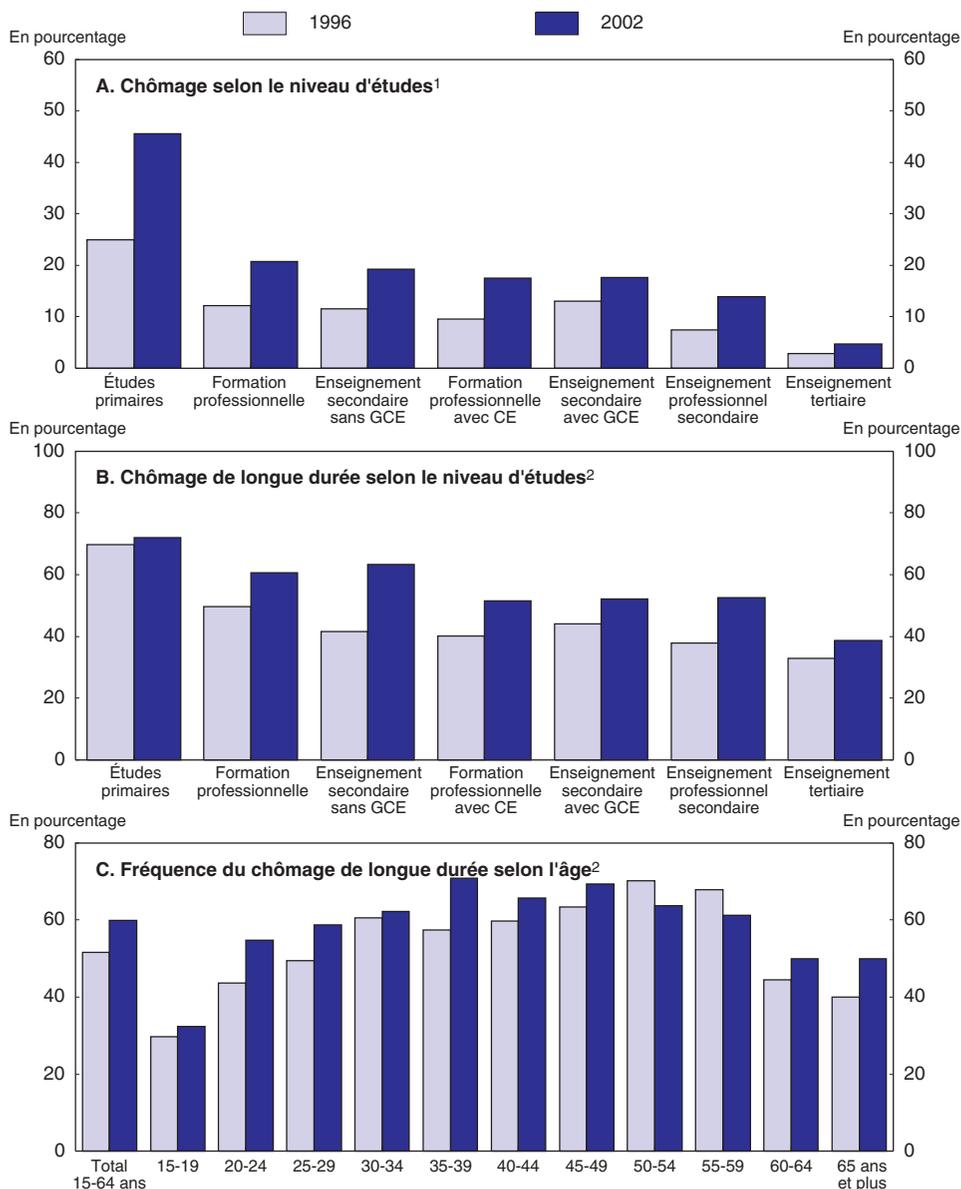
Source : Office de statistique de la République slovaque.

rapport aux pays de l'OCDE les plus riches, la part du secteur des administrations publiques dans l'emploi total demeure très élevée, inférieure aux taux exceptionnels des pays scandinaves qui gravitent autour de 30 pour cent, mais bien supérieure aux 11 pour cent de l'Allemagne, aux 12 pour cent de l'Irlande et aux 15 pour cent des États-Unis⁸². Au cours de la décennie écoulée, l'emploi public a progressé plus rapidement que l'emploi privé dans deux pays de l'OCDE seulement, la Corée et la Slovaquie (*Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2003).

Le taux de chômage varie fortement suivant le niveau d'études. Ainsi, les taux de chômage masculins dans la tranche d'âge 25-64 ans vont de 4.5 pour cent pour les personnes ayant fait des études supérieures à 44 pour cent pour celles n'ayant pas poursuivi leurs études au-delà du premier cycle de l'enseignement secondaire. La fréquence du chômage de longue durée a continué de croître ces cinq dernières années pour atteindre près de 60 du chômage total (graphique 23).

Dans ce contexte, le système d'enseignement et de formation est loin de répondre aux nouveaux besoins des employeurs et un système de formation professionnelle obsolète continue de produire des qualifications qui ne sont pas recherchées par le marché (voir le chapitre III). Valoriser le capital humain représenté par les chômeurs de longue durée et les inactifs se révèle encore plus difficile. Les efforts du Service public de l'emploi (SPE) pour accroître l'employabilité des demandeurs d'emploi grâce à des programmes actifs du marché du travail se

Graphique 23. Structure du chômage



1. En pourcentage de la population active dans la catégorie considérée.

2. En pourcentage du nombre de chômeurs dans la catégorie considérée.

Source : Office statistique de la République slovaque et OCDE.

sont révélés infructueux – du fait, selon toute vraisemblance, de modalités inadaptées, d'une organisation inefficace et de ressources insuffisantes. Le nombre des stages de reconversion proposés aux chômeurs s'est accru mais un cinquième seulement des bénéficiaires ont pu retrouver un emploi. Il conviendrait d'adapter les services de perfectionnement aux besoins du marché en finançant les prestataires sur des bases concurrentielles et en appliquant le principe selon lequel « l'argent suit l'utilisateur ». Le gouvernement va fusionner le SPE et les bureaux d'action sociale et pourrait envisager de sous-traiter à titre expérimental les services de recherche d'emploi à des prestataires commerciaux. Les ressources du Fonds social européen seront utilisées pour la réalisation de ces projets novateurs. Par conséquent, le montant effectif du budget du SPE en 2004 et les années suivantes dépendra de la capacité du pays d'utiliser les ressources du FSE.

L'offre de main-d'œuvre

Les autorités ont essayé d'accroître les incitations au travail en restreignant l'accès aux prestations sociales, moyennant la mise en œuvre d'une série de mesures restrictives depuis 2001. En 2003, elles ont rendu encore plus rigoureuses les dispositions en matière de prestations (voir l'encadré 14). Néanmoins, la proportion de bénéficiaires de prestations dans la population d'âge actif reste élevée, en particulier en ce qui concerne l'assurance invalidité (tableau 26)⁸³. Les procédures destinées à rendre compte de la recherche d'un

Tableau 26. **Bénéficiaires de prestations par dispositif de garantie de ressources**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹
	En pourcentage de la population d'âge actif					
Assurance-chômage ²	3.6	4.3	2.7	2.8	2.6	2.3
Invalidité	8.5	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6
Totale	6.8	6.7	6.6	6.6	6.5	6.5
Partielle	1.8	1.9	1.9	2.0	2.1	2.1
Préretraite	0.7	0.8	0.6	0.1	0.0	0.0
Aide sociale	5.1	7.1	8.5	8.8	8.5	8.2
Totale						
Réduite						
Programme actif du marché du travail ³	1.4	0.8	0.9	0.9	1.8	1.8
Total	19.4	21.6	21.3	21.2	21.6	21.0

1. Données préliminaires.

2. Chômeurs recensés uniquement.

3. Entrées de participants : services publics de l'emploi, formation, dispositifs pour les jeunes et les handicapés et programmes d'emplois subventionnés.

Source : Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille; Bureau national de la main-d'œuvre.

emploi ont également été rendues plus strictes en janvier 2003⁸⁴. Le taux de chômage officiel est descendu à 14.8 pour cent en juillet et à 13.75 pour cent en octobre. Cette réduction résulte en partie de radiations consécutives au durcissement des critères d'éligibilité. Toutefois, on a des raisons de penser qu'elle reflète pour une bonne part l'amélioration des conditions sur le marché du travail⁸⁵. À titre d'exemple, le taux de chômage établi à partir de l'enquête sur la population active à l'aide de la méthodologie du BIT a également régressé, s'établissant à 18.4 pour cent au premier trimestre 2003 et à 17 pour cent au troisième trimestre.

Pour inciter davantage les travailleurs à faible revenu à exercer une activité, les autorités n'ont cessé de relever le salaire minimum national, qui est passé de 35.6 pour cent du salaire moyen au début de 2001 à 41.2 pour cent au dernier trimestre de 2002 et à environ 45 pour cent en octobre 2003. Néanmoins, la proportion de travailleurs percevant le minimum légal est restée faible (1.2 pour cent), avec des variations régionales considérables⁸⁶. Cette proportion est environ deux fois plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé.

La mobilité de la main-d'œuvre reste parmi les plus faibles enregistrées dans la zone OCDE. La majorité des Slovaques sont propriétaires de leur logement, les écarts de prix de l'immobilier entre régions prospères et pauvres sont considérables et il existe une grave pénurie de logements locatifs d'un prix raisonnable dans l'ensemble du pays⁸⁷. Les prix des services régionaux de transports routiers et ferroviaires de passagers sont élevés par rapport aux salaires, et les trajets quotidiens sont donc limités en général à de courtes distances. D'après des recherches du ministère du Travail, les travailleurs slovaques habitant dans des districts où le chômage est élevé sont prêts à consacrer jusqu'à 13 pour cent de leur rémunération nette à des frais de transport à condition que leurs déplacements quotidiens n'excèdent pas deux heures. Cela étant, leur volonté de se déplacer diminue fortement à mesure que s'allonge la période de chômage⁸⁸. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, il est probable que les chômeurs de longue durée sont très peu disposés à courir le risque, à mesure que leurs ressources s'amenuisent, d'avoir à faire face à des dépenses imprévues. Dans l'ensemble, le problème fondamental semble tenir à l'existence d'un système de protection sociale qui entretient des aspirations peu réalistes en matière de salaires. Ces aspirations sont pratiquement identiques en ce qui concerne les chômeurs de courte durée (moins de six mois) et de longue durée (plus d'un an). Les jeunes sans emploi qui viennent de sortir du système scolaire et ne possèdent pas d'expérience professionnelle, qui ont aussi accès à des prestations sociales (à un taux réduit de 50 pour cent), manifestent également des aspirations salariales irréalistes⁸⁹. Les autorités ont d'abord cherché à remédier au problème de la faible mobilité de la main-d'œuvre en versant des indemnités de transport aux chômeurs déclarés qui trouvaient un emploi, mais ce programme a été interrompu en 2003.

Demande de main-d'œuvre

Les autorités se sont aussi attachées à accroître la demande de main-d'œuvre au moyen de diverses mesures. Le Code du travail révisé est entré en vigueur en juillet 2003. Il simplifie les procédures de recrutement, de licenciement et de reclassement des salariés, augmente la durée maximale des heures supplémentaires et réduit l'influence que peuvent exercer les syndicats sur les décisions des employeurs (encadré 13). L'expérience d'autres pays de l'OCDE laisse supposer que ces réformes devraient contribuer à la croissance de l'emploi. Néanmoins, certaines dispositions du code révisé apparaissent encore excessivement généreuses dans une économie en situation de rattrapage. Ainsi, le droit de tous les salariés à un congé payé légal d'au moins quatre semaines accroît sensiblement les coûts totaux de main-d'œuvre. À noter également l'obligation, pour les employeurs, de verser des indemnités de repas à tous les travailleurs. Ces questions devraient être réglées au moyen d'accords entre employeurs et salariés au sein de chaque entreprise plutôt que dans le cadre de dispositions légales.

Le système de négociations collectives de la Slovaquie a été réformé, si bien qu'il ne représente plus une source notable de pressions sur les salaires. L'extension des résultats des accords salariaux sectoriels aux entreprises qui n'ont pas participé aux négociations est subordonnée à un consentement écrit de l'entreprise. Toutefois, cette procédure, qui repose actuellement sur une décision discrétionnaire du ministre, doit être pérennisée dans la législation.

Les réformes de la sécurité sociale qui doivent être introduites l'année prochaine devraient se traduire par une baisse globale des cotisations (salariales et patronales) à raison de 3 pour cent des salaires et contribuer à stimuler la demande de main-d'œuvre (tableau 27). Les cotisations versées par les employeurs diminueront de 3.6 points de pourcentage et celles des salariés augmenteront de 0.6 point. Mais surtout, le coin fiscal total doit diminuer notablement sous l'effet combiné des réformes de la fiscalité et de la protection sociale. Les coûts de main-d'œuvre vont être particulièrement allégés dans le segment inférieur du marché du travail, où l'élasticité-coûts de la demande de main-d'œuvre est sans doute la plus élevée. Il s'agit là d'une évolution importante, mais le taux de cotisations sociales (47.8 pour cent des salaires bruts) est toujours parmi les plus élevés de la zone OCDE et il convient de le réduire encore.

La nouvelle stratégie gouvernementale pour l'emploi

En mai 2003 le gouvernement a rendu public son projet de nouvelle stratégie d'expansion de l'emploi (encadré 14). Cette stratégie se fonde sur de nouvelles réformes du système de protection sociale et du marché du travail qui encourageraient la croissance de l'emploi. Si la refonte prévue du système de protection sociale et des institutions du marché du travail est effectivement mise en œuvre, le taux d'emploi devrait s'élever, même s'il est probable que la population

Encadré 13. La réforme du Code du travail

Des modifications majeures ont été apportées au Code du travail en juin 2003 et sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2003. Les dispositions les plus importantes sont les suivantes :

Contrats de travail

Les employeurs peuvent choisir entre cinq types de contrats de travail, en fonction de leurs besoins :

- Contrat d'emploi normal.
- Contrat d'emploi à temps partiel de moins de 40 heures par semaine.
- Contrat d'emploi à temps partiel de moins de 20 heures par semaine.
- Accord relatif à l'exécution d'un travail représentant moins de 300 heures annuelles.
- Accord relatif à l'exécution d'un travail par un étudiant représentant moins de 100 heures annuelles.

Tous ces contrats peuvent être conclus pour une durée limitée et l'employeur a le droit de les prolonger pendant une durée maximale de trois ans sans être tenu de fournir de justification légale. Cette limite ne s'applique pas à certaines catégories de salariés dont les contrats à durée déterminée peuvent être prolongés indéfiniment.

La durée maximale des heures supplémentaires a été augmentée et les salariés peuvent désormais faire jusqu'à 400 heures supplémentaires par an (contre 150 auparavant). Dans le cadre de ces 400 heures, 150 heures au maximum peuvent être exigées par le seul employeur, les 250 heures restantes devant être négociées entre l'employeur et le salarié.

Licenciement

Une plus grande flexibilité est mise en place en ce qui concerne le droit d'un employeur de dénoncer un contrat de travail. Lorsqu'il met fin à un contrat d'emploi, l'employeur est tenu de spécifier les motifs de la rupture de contrat. Les motifs autorisés sont plus nombreux qu'auparavant. Ainsi, un employeur pourra mettre fin à un contrat d'emploi pour faute professionnelle ou pour résultats insuffisants. En pareil cas, il est tenu d'informer préalablement par écrit le salarié qu'il doit améliorer ses résultats.

Dans tous les cas, le délai de préavis légal est ramené à deux mois, quelle que soit la raison de la rupture de contrat. Un salarié ayant travaillé pour le même employeur pendant plus de cinq ans bénéficiera d'un préavis de trois mois, à moins qu'un délai de préavis plus favorable soit prévu dans le contrat d'emploi de l'intéressé ou dans une convention collective.

Encadré 13. **La réforme du Code du travail** (suite)

Lorsqu'il est licencié, un salarié peut soit accepter un accord de résiliation anticipée de contrat de travail et recevoir une indemnité de licenciement représentant au minimum deux fois son salaire mensuel moyen, soit continuer à travailler pendant le délai de préavis sans avoir droit à une indemnité de licenciement, sauf stipulation contraire dans une convention collective. Un salarié ayant travaillé pour le même employeur pendant plus de cinq ans a droit à une indemnité de licenciement représentant au minimum trois fois le salaire mensuel moyen perçu pendant le délai de préavis.

Un contrat d'emploi conclu pour une durée déterminée peut être dénoncé avant l'expiration de la période convenue sans que l'employeur ait à fournir de justification. Le salarié licencié a cependant droit, dans ce cas, à une indemnité pour manque à gagner.

Les contrats d'emploi à temps partiel de moins de 20 heures par semaine ainsi que certains types d'accords spéciaux relatifs à l'exécution d'un travail peuvent être dénoncés, sans que l'employeur ait à fournir de justification, avec un préavis de 15 jours.

Représentation des travailleurs et autres changements

La nouvelle législation prévoit encore d'autres changements, y compris la possibilité que coexistent un comité d'entreprise et une organisation syndicale au sein d'une même entreprise, la protection contre la discrimination et l'assouplissement des règles de recrutement des retraités.

Source : Dagmar Žukalová, KPMG Slovakia.

Tableau 27. **Taux de cotisation aux divers régimes de sécurité sociale**

En pourcentage du salaire

Acquitté par	2003			2004		
	Salarié	Employeur	Total	Salarié	Employeur	Total
Pensions	6.4	21.6	28.0	7.0	19.0	26.0
Vieillesse				4.0	16.0	20.0
Invalidité				3.0	3.0	6.0
Fonds de garantie				0	2.75	2.75
Fonds de prévoyance				0.0	0.25	0.25
Assurance-maladie	1.4	3.4	4.8	1.4	1.4	2.8
Assurance-chômage	1.0	3.0	4.0	1.0	1.0	2.0
Soins de santé	4.0	10.0	14.0	4.0	10.0	14.0
Total	12.8	38.0	50.8	13.4	34.4	47.8

Source : OCDE.

Encadré 14. **La nouvelle stratégie pour l'emploi**

L'ébauche de la nouvelle stratégie pour l'emploi du gouvernement a été établie par le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille. Elle souligne la nécessité de modifier radicalement la protection sociale, les prestations familiales, les aides au logement et les marchés du travail pour stimuler la croissance toujours médiocre de l'emploi. Ces modifications visent à renforcer les incitations au travail et à introduire plus de flexibilité sur le marché du travail. Elles demandent une refonte totale du système de sécurité sociale en place et la poursuite des réformes du code du travail. La plupart des éléments de la stratégie ont été convertis en dispositions législatives, et la stratégie pour l'emploi devrait être mise en œuvre progressivement à partir de janvier 2004, en même temps que des réformes des régimes de pension et des systèmes fiscaux. Les informations ci-après concernant les principales mesures envisagées sont tirées du projet de stratégie et de déclarations récentes des autorités¹.

L'actuel système de protection sociale manque d'équité en ce sens qu'il fournit une aide sociale à 12 pour cent environ de la population totale sans contrôles appropriés. En conséquence, on a observé de nombreux abus. Pour développer l'emploi et l'employabilité, la stratégie propose de remplacer une protection sociale présentant des dysfonctionnements par un système qui récompense le travail. Il est également prévu de revoir complètement le système de prestations familiales afin de faire bénéficier les parents qui travaillent de transferts sensiblement plus élevés.

Pour inciter les bénéficiaires de l'aide sociale à travailler, le montant de l'aide sociale accordée à un adulte célibataire sera fixé de manière uniforme à 1 450 couronnes (environ 35 euros), montant qui est inférieur au « minimum vital » qui constitue le seuil au dessous duquel une personne est considérée comme « matériellement démunie »². La prestation maximum accordée à une famille ayant plus de 4 enfants sera réduite de 60 pour cent et tombera à 4 210 couronnes (105 euros) par mois. Les bénéficiaires de l'aide sociale auront également droit à une allocation logement d'un montant mensuel de 780 couronnes pour les célibataires et 1 330 couronnes pour les familles. Le montant de la prestation mensuelle globale (protection sociale et logement) ira donc de 2 230 couronnes (56 euros) pour les célibataires à 5 540 couronnes (139 euros) pour les familles nombreuses.

Afin de renforcer encore les incitations au travail, des prestations complémentaires pourront être sollicitées par les familles vivant du revenu de leur travail ou se montrant disposées à travailler en participant à des programmes actifs du marché du travail. Une partie des allocations pour enfants à charge sera accordée sous forme de bonifications d'impôt³. La prestation globale au titre de l'aide sociale et du logement sera également versée aux demandeurs d'emploi ayant trouvé du travail pendant leurs six premiers mois d'emploi salarié, ce qui augmentera considérablement leurs revenus salariaux.

Encadré 14. La nouvelle stratégie pour l'emploi (suite)

Pour promouvoir la flexibilité sur le marché du travail, la stratégie vise à créer des conditions favorables aux formes d'emploi atypiques, à subventionner les transports pour les usagers qui font la navette domicile-travail et à relancer la construction d'habitations à loyer modéré qui est tombée à des niveaux extrêmement bas pendant le passage de la Slovaquie à l'économie de marché. Le législateur définira également pour la première fois la réglementation applicable aux agences de travail temporaire qui n'ont eu jusqu'à présent qu'une activité limitée s'inscrivant dans un cadre juridique flou. La loi sur les services publics de l'emploi couvrant les dispositions en la matière entrera en vigueur en février 2004.

Compte tenu des nouveaux financements provenant du Fonds social européen⁴, la stratégie prévoit également le versement d'aides à l'embauche aux entreprises qui recrutent des chômeurs de longue durée. Le taux de ces aides variera en fonction de la catégorie de travailleurs recrutés et de la région ; il pourrait atteindre 25 à 35 pour cent des coûts totaux de main-d'œuvre dans les régions les plus défavorisées. Ces aides seront versées pendant les deux années suivant l'embauche. Le gouvernement a décidé récemment d'accélérer la mise en œuvre de cette mesure pour qu'elle entre en vigueur au premier semestre 2004.

1. Voir ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (2003).
2. Actuellement, tout ménage peut solliciter l'allocation logement à condition qu'il soit locataire ou propriétaire d'un logement et que le coût dit minimum du logement excède de 29 pour cent le revenu du ménage ; ce coût minimum est précisé par la législation et il est relevé proportionnellement au nombre de personnes que compte le ménage, quatre étant le maximum.
3. Les allocations pour enfants à charge seront servies aux familles ayant des enfants qui fréquentent régulièrement l'école, quel que soit leur revenu. Une allocation supplémentaire d'un montant mensuel de 400 couronnes par enfant qui revêtira la forme soit d'un allègement, soit d'un dégrèvement d'impôt sera accordée uniquement aux parents salariés. Il est probable que cette prestation réduira l'absentéisme dans les établissements d'enseignement élémentaire et secondaire et encouragera également l'emploi des parents sur le marché officiel.
4. Les contributions attendues du FSE occupent une place prépondérante dans le budget des nouveaux programmes du marché du travail. Le ministère du Travail prévoit que ces contributions doubleront ses ressources en 2004. Notamment, en janvier 2004 un montant de 300 millions d'euros devrait être versé pour la mise en œuvre progressive du programme de subventions à l'emploi de chômeurs de longue durée.

d'âge actif continuera de s'accroître jusqu'à la fin de la décennie. Pour la première fois depuis la mise en place du système de protection sociale en 1990, il serait plus rentable pour les chômeurs peu qualifiés de travailler dans le secteur restructuré de l'économie que de rester tributaires des prestations sociales, et les incitations à l'embauche se trouveraient renforcées du fait de la baisse des coûts de main-

d'œuvre et de la possibilité d'avoir recours à des organismes de travail temporaire. On a pu observer dans certains pays de l'OCDE que le travail temporaire accroît les possibilités d'emploi et débouche fréquemment sur un emploi régulier. Cette formule semble donc être particulièrement intéressante pour les économies en transition à faible niveau d'emploi.

Une autre initiative du gouvernement en faveur de l'emploi consiste à faire passer progressivement l'âge de la retraite à 62 ans pour les hommes comme pour les femmes. Les plans adoptés en 2002 visaient dans un premier temps à porter l'âge de la retraite à 60 ans pour les deux sexes (auparavant, il était de 60 ans pour les hommes et variait entre 53 et 57 ans pour les femmes, selon le nombre d'enfants qu'elles avaient eus), mais à l'issue de négociations politiques difficiles le nouveau gouvernement a obtenu le soutien du Parlement pour un relèvement à 62 ans. Le nouvel âge de départ en retraite reste plus bas que dans les autres pays de l'OCDE, mais la décision prise représente un progrès important pour la Slovaquie. L'espérance de vie plus faible de la population – et qui ne s'accroît que très progressivement – est un facteur à prendre en compte dans la détermination de l'âge de la retraite (voir la section ci-après sur la sécurité du revenu à la retraite).

L'approche de l'emploi et de la protection sociale définie par le gouvernement présente des faiblesses manifestes. La réforme du système de protection sociale prévue ne s'attaque pas aux problèmes auxquels doit faire face le groupe le plus défavorisé : la population tzigane vivant dans des campements séparés (voir également l'encadré 15 sur le chômage des Tziganes). La paupérisation accrue de cette minorité défavorisée est un sérieux risque, et les autorités souhaiteront peut-être prendre des mesures ciblées pour éviter que cela ne se produise. Cela étant, la réorientation radicale de la politique de protection sociale dans le sens d'un système de contrepartie active (workfare) répond à un problème fondamental de la Slovaquie, et seules des mesures drastiques de ce type peuvent permettre d'instaurer rapidement le changement culturel nécessaire pour parvenir à un haut niveau d'emploi à moyen terme.

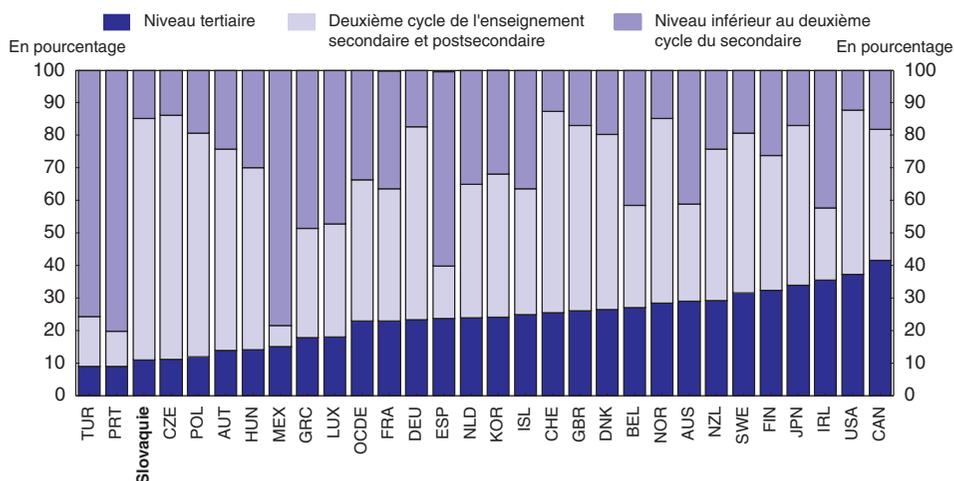
Valorisation du capital humain

De manière générale, la Slovaquie offre à la fois une main-d'œuvre de qualité et des niveaux de salaire intéressants. Pour autant, le manque de possibilités de formation théorique et pratique répondant aux besoins du marché du travail reste un sérieux problème. D'après une enquête menée auprès des dirigeants d'entreprises slovaques (BAS 2002), l'accent placé par le système éducatif public sur l'apprentissage passif aboutit à la formation de jeunes ayant de faibles compétences gestionnaires et linguistiques et incapables de faire face à des situations concrètes sur le lieu de travail. Qui plus est, les programmes de formation professionnelle continuent de produire des diplômés dont les qualifica-

tions sont périmées et ne tiennent pas compte des nouveaux goulets d'étranglement sur le marché du travail. Le niveau des dépenses publiques consacrées à l'éducation figure parmi les plus bas de la zone de l'OCDE, tandis que la proportion relativement faible de diplômés de l'enseignement post-secondaire dans la population slovaque est imputable en partie à des programmes universitaires de longue durée à accès restreint (graphique 24)⁹⁰. D'après le ministère de l'Éducation, 41 pour cent seulement des diplômés de l'enseignement secondaire de cette année seront admis à l'université, l'objectif étant de porter rapidement cette proportion à plus de 50 pour cent.

La nouvelle loi sur les universités, adoptée en 2002, transforme les établissements universitaires en organismes non publics, rend obligatoires les droits de scolarité pour les étudiants « externes » (à temps partiel) – une décision précédente à cet effet avait dû être suspendue à la suite de protestations – et autorise la création de nouvelles universités privées. Entre 10 et 20 pour cent du budget des universités seront désormais financés à l'aide des droits de scolarité, et il ne s'agit là que des premières étapes de la réforme. Aucun droit de scolarité n'est encore exigé des étudiants à temps complet, même si l'on a lieu de penser, dans la mesure où l'enseignement supérieur débouche sur des avantages essentiellement individuels, que son coût pourrait logiquement être à la charge de ceux qui en bénéficient. L'absence, à ce stade, de système de prêts aux étudiants ne rend pas acceptable aux yeux des groupes à faible revenu, le paiement de frais

Graphique 24. Niveaux d'études¹
2001



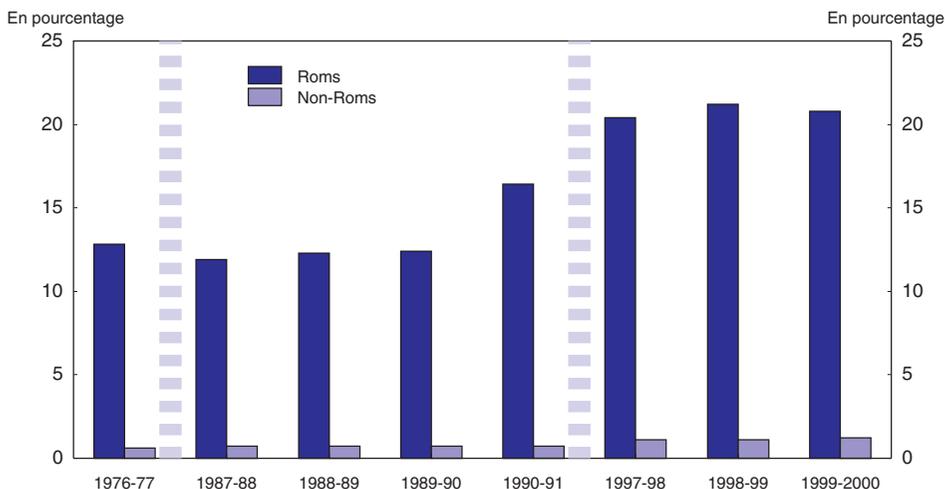
1. Répartition de la population âgée de 25 à 64 ans, par niveau d'études. Pour l'Autriche, données de 2000.
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

de scolarité. Toutefois, les autorités achèvent la mise en forme d'une nouvelle législation qui instaure des droits de scolarité représentant 5-30 % des coûts moyens par étudiant, constitue les prêts sous conditions de ressources comme instrument universel potentiel de financement pour les étudiants, prévoit un redéploiement des aides publiques vers les secteurs d'études offrant le meilleur rendement social et transfère l'aide au logement des prestataires (les cités universitaires) aux clients (les étudiants), lesquels se verront accorder une bourse en fonction du besoin social. L'objectif est de promouvoir l'accès à un enseignement supérieur de meilleure qualité et de renforcer le budget de l'enseignement tertiaire grâce à de nouveaux apports de fonds privés, autrement dit sans surcharge immédiate des finances publiques et avec des coûts de financement publics faibles dans le long terme. Le nouveau système doit entrer en vigueur à la rentrée scolaire 2004. L'ouverture de nouvelles universités reste soumise à l'approbation de comités universitaires dominés par des professeurs titularisés peu enclins à encourager la concurrence. Les autorités devraient envisager l'adoption de nouvelles mesures pour stimuler la création d'universités privées.

Dans le secteur des entreprises, les sociétés à capitaux étrangers recrutent des diplômés de l'université en grand nombre, même sur des emplois relativement peu qualifiés, ce qui laisse supposer que la qualité de l'enseignement secondaire slovaque est insuffisante⁹¹. La nécessité de procéder à une réforme totale du système d'enseignement secondaire – dans les filières générale comme professionnelle – a déjà été pleinement reconnue (voir le chapitre III), mais le nouveau gouvernement n'a encore lancé aucune initiative d'envergure, si ce n'est qu'il a procédé à la décentralisation des établissements d'enseignement secondaire pour en confier la responsabilité aux collectivités régionales. À ce stade, on ne peut savoir quels seront les effets de la décentralisation sur la qualité de l'enseignement secondaire. L'un des avantages de la décentralisation est peut-être qu'elle fait une plus large place à la concurrence. Légalement, il est possible d'ouvrir des établissements privés au niveau régional, mais l'instauration d'une véritable concurrence entre les établissements existants et de nouveaux établissements dépendra des mesures prises par les administrations régionales, notamment en ce qui concerne l'affectation et les loyers des bâtiments scolaires, et de la mise en place éventuelle d'un système de chèques-éducation.

Revaloriser le capital humain des chômeurs de longue durée représente l'enjeu le plus important pour le système de formation et les services de l'emploi. Près de 90 pour cent des chômeurs de longue durée n'ont tout au plus qu'une formation primaire ou professionnelle, et leurs compétences sont souvent si peu conformes aux besoins que la majorité d'entre eux sont considérés comme analphabètes fonctionnels. Le ministère du Travail estime que 170 000 personnes, soit près de la moitié de l'ensemble des chômeurs, ne peuvent trouver d'emploi faute de qualifications appropriées. Le fait qu'une forte proportion des chômeurs de longue durée sont d'origine tzigane et n'ont reçu au départ qu'un enseignement

Graphique 25. **Résultats scolaires des Roms et du reste de la population**
Élèves en échec, en pourcentage du total des élèves du groupe



Source : Office statistique de la République slovaque.

primaire de qualité insuffisante⁹² complique le problème. Ce groupe a mauvaise réputation sur les lieux de travail, est victime de préjugés et n'a pas la confiance des clients dans les activités de service. Les résultats des élèves tziganes ne se sont pas améliorés (graphique 25). La Slovaquie moderne s'efforce d'aborder ce problème en ne se situant pas dans une optique ethnique ou culturelle (il n'est pas attribué de statut spécial à cette minorité dans le cadre de l'élaboration des politiques), mais l'ampleur et la persistance des difficultés en matière de capital humain et d'emploi exige sans doute l'adoption d'une approche spécifique (encadré 15).

Problèmes de développement durable

On craint de plus en plus que le développement durable à long terme ne soit compromis si des mesures ne sont pas prises pour arriver à l'équilibre entre les résultats économiques, environnementaux et sociaux. La présente section examine trois aspects spécifiques du développement durable qui revêtent une importance particulière pour la République slovaque : les changements climatiques, la pollution atmosphérique et la sécurité du revenu à la retraite. Dans chaque cas, des indicateurs sont présentés pour mesurer les progrès et l'évolution des problèmes potentiels et l'on évalue les politiques publiques mises en œuvre

Encadré 15. **Le problème des Roms**

Grands perdants de la transition postcommuniste, les Roms sont devenus plus tributaires de l'aide sociale que tout autre groupe en Slovaquie¹. La taille exacte de cette minorité pourtant visible n'est pas connue². Les chercheurs du Bureau statistique slovaque estiment qu'il y a environ quelque 385 000 Roms, représentant 7 pour cent de la population slovaque. La dynamique démographique comparative implique que ce pourcentage devrait atteindre 10 pour cent en 2025 et culminer à 11 pour cent en 2035 (Vao, 2002)³. D'après un rapport de l'État, quelque 128 000 Roms vivent dans des campements séparés et n'ont généralement pas accès aux services de base (électricité, chauffage, lignes téléphoniques, eau et assainissement)⁴. Cette population isolée semble s'être accrue rapidement dans les années 90 car les logements locatifs à bon marché sont devenus extrêmement rares et la construction d'appartements sociaux est au point mort. Ces communautés n'ont généralement aucun droit de propriété sur les terres où elles vivent.

Selon les chiffres officiels, quelque 60 000 personnes d'âge actif vivent dans ces campements, dont 90 pour cent environ sont au chômage, la plupart depuis longtemps. En supposant que le reste de la population rom (intégrée) souffre des taux de chômage caractéristiques des groupes à faible niveau d'instruction, la minorité ethnique représente 25 pour cent de l'ensemble des chômeurs, 36 pour cent des personnes au chômage depuis plus d'un an et plus de 50 pour cent des personnes au chômage depuis plus de 2 ans. Ces calculs sont compatibles avec le taux de chômage involontaire de 83 pour cent pour la population rom, mis en évidence par les enquêtes récentes auprès de la population active⁵.

Que peut-on faire pour remettre au travail les membres d'âge actif de la minorité ethnique qui sont devenus presque entièrement dépendants de l'aide sociale ? Compte tenu des caractéristiques différentes des Roms vivant dans des campements séparés et de ceux ayant le même style de vie que les ménages non ethniques à faible revenu, des politiques spécifiques pourraient bien être nécessaires. Les Roms plus intégrés bénéficieraient des mêmes programmes que les autres chômeurs ayant un faible niveau d'instruction, programmes qui sont approuvés dans le présent chapitre. Compte tenu de la perception de plus en plus négative des Roms par le reste de la population, certaines mesures affirmatives dans le système d'éducation et sur les lieux de travail contribueraient à améliorer leurs perspectives d'emploi⁶.

Les mesures nécessaires pour donner un travail à la population isolée dans les campements sont moins évidentes. Des initiatives récentes, cofinancées par les fonds Phare de l'UE, visent à améliorer les infrastructures et les services sociaux dans ces campements, mais il est trop tôt pour en évaluer les résultats⁷. Les réductions de l'aide sociale adoptées actuellement n'inciteront vraisemblablement pas un grand nombre de Roms actifs vivant dans des campements à rechercher un emploi dans le système légal, d'abord parce qu'ils n'en trouveront pas qui leur convienne et ensuite parce qu'il leur est difficile de trouver des moyens de transport abordables. La réponse rationnelle à la réduction des prestations, qu'adoptent généralement les Roms les plus

Encadré 15. **Le problème des Roms** (suite)

éduqués et les plus dynamiques, est de quitter la Slovaquie et de trouver un emploi relativement attrayant dans la République tchèque voisine ou de pénétrer sur les marchés du travail à l'Ouest, soit en tant que réfugiés soit en tant que travailleurs clandestins⁸.

L'antisélection, conjuguée à la très grande dépendance à l'égard de l'aide sociale, à un mauvais état sanitaire et à un niveau d'instruction très faible, fait que la population des campements restant en Slovaquie ne verra vraisemblablement pas son niveau de vie s'améliorer dans le proche avenir. À court terme, seules des améliorations marginales peuvent être attendues de quelques projets financés par l'UE et la Banque mondiale. Les réformes en cours dans les domaines de l'éducation et de la décentralisation pourraient avoir des effets plus profonds ; c'est le cas par exemple des fusions envisagées d'établissements scolaires qui favoriseraient la multi-ethnicité dans le système scolaire, si des services de transport par autocar peuvent être mis en place pour étendre le rayon d'action des écoles. Les mesures des administrations régionales et municipales concernant la multi-ethnicité du système scolaire joueront aussi un rôle.

1. Pour une description complète de la situation socioéconomique des Roms de Slovaquie, voir Vašek et Radiová.
2. La législation antidiscriminatoire actuelle dissuade le Bureau de statistique et d'autres organismes publics de collecter des données en fonction de l'ethnie.
3. D'après d'autres estimations, les Roms représentent 8 à 10 pour cent de la population. Voir, par exemple, Banque mondiale (2001).
4. Voir gouvernement de la République slovaque (2002).
5. Les parties non publiées de ces études indiquent que le taux de chômage des Roms est passé de 78 pour cent en 1997 à 83 pour cent en 2002.
6. Par exemple, les autorités locales pourraient réserver un pourcentage spécifique des emplois peu qualifiés aux Roms, qui pourraient notamment travailler comme surveillants dans les écoles, employés de cantines, etc.
7. En outre, un Bureau des questions de la minorité rom a été créé au Cabinet du vice-Premier ministre, et ses activités seront développées. Le ministère du Travail et des Affaires sociales a créé un Fonds du développement social doté d'un budget de 200 millions de couronnes sur deux ans, afin de former des partenariats pour favoriser l'insertion sociale des groupes défavorisés.
8. D'après des articles de presse, cet exode de la partie la plus dynamique de la population rom vivant dans les campements a bien eu lieu. Si des emplois à peu près adaptés à leurs compétences sont relativement faciles à trouver en République tchèque, grâce à la présence de parents et au peu d'empressement avec lequel les bénéficiaires tchèques de l'aide sociale acceptent des emplois mal rémunérés, les possibilités de travailler en tant que réfugié ont été bloquées par les mesures restrictives des pays d'accueil, en particulier en Europe de l'Ouest.

à cet égard. Cette section examine aussi si des dispositifs institutionnels sont en place pour intégrer les politiques concernant les différents domaines du développement durable (encadré 16).

Encadré 16. **L'intégration des politiques concernant les différents domaines du développement durable***

L'intégration des politiques concernant les différents domaines du développement durable a été renforcée ces dix dernières années. L'importance de l'interaction économie/environnement a été reconnue dans la Stratégie de 1993 relative à la politique environnementale nationale et dans le Programme d'action de 1999 sur l'environnement, alors que la Stratégie économique à moyen terme du pays mentionne les objectifs fixés dans le programme environnemental. Approuvée par le gouvernement et le Parlement en 2001, la Stratégie nationale pour le développement durable demande à tous les ministères compétents (y compris les ministères des Affaires économiques et des Affaires sociales) d'intégrer les principes et les objectifs du développement durable dans leurs politiques, plans et programmes sectoriels. Le Conseil du gouvernement pour le développement durable, dirigé par un vice-Premier ministre, a été établi en 1999 pour donner des avis sur toutes les stratégies, plans et programmes gouvernementaux importants du point de vue des principes du développement durable.

Des études d'impact sur l'environnement ont été réalisées en République slovaque. Une loi de 1994 a rendu ces études obligatoires pour les projets dans certaines activités précises, comme la construction de routes et d'autoroutes, l'élimination des déchets et le traitement des eaux usées. L'éventail des activités qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact a été élargi en 2000. Suite à ces études, des projets ont parfois été modifiés ou abandonnés car les dommages pour l'environnement ont été jugés excessifs. Des études environnementales stratégiques sont aussi requises par la loi pour évaluer les politiques et programmes nationaux dans les différents secteurs. Par exemple, des évaluations environnementales stratégiques ont été réalisées pour l'élaboration des politiques énergétiques. Cependant, ces évaluations ne sont pas toujours réalisées dans les domaines où la loi l'exige (par exemple les transports). Les autorités n'ont pas utilisé régulièrement les analyses coûts-avantages pour favoriser l'intégration des politiques par le passé. Ces analyses ne sont pas requises pour les programmes ou projets publics et n'ont été appliquées qu'aux projets financés par l'Union européenne.

* Les sections du rapport concernant les changements climatiques, la pollution atmosphérique et les politiques du revenu à la retraite sont des contributions aux activités de suivi de l'Organisation dans le domaine du développement durable, demandées par le Conseil des ministres dans une décision de mai 2001.

Changements climatiques

Principales questions

Tandis que ses émissions de gaz à effet de serre (GES) devraient se situer à un niveau bien inférieur à l'objectif de Kyoto pour la période 2008-2012, la

République slovaque a une très forte intensité d'émissions par rapport à la plupart des pays membres. Pour réduire les émissions de GES à moyen et à long terme, les autorités ont élaboré une stratégie en matière de changements climatiques, qui est aussi reliée aux efforts faits pour réduire les distorsions de l'allocation des ressources héritées de la planification centralisée. Les principaux problèmes à cet égard consistent à faire en sorte que les moyens les plus efficaces par rapport aux coûts soient utilisés pour combattre la pollution et que le filet de sécurité en place permette de faire face aux conséquences sociales négatives.

Résultats

En 2000, les émissions de GES se situaient 24 pour cent au-dessous de l'objectif du Protocole de Kyoto pour 2008-2012 qui a été fixé pour la Slovaquie à un niveau inférieur de 8 pour cent à celui de 1990. Si les politiques restent inchangées, les prévisions officielles donnent à penser que les émissions resteront vraisemblablement inférieures à l'objectif, même si l'activité se développe à un rythme rapide. Cependant, bien que l'intensité des émissions de GES ait fortement diminué en termes relatifs dans les années 90, les émissions par unité de PIB sont encore plus importantes que dans la plupart des pays membres (tableaux 28 et 29). L'essentiel de la réduction de l'intensité des émissions au niveau de l'ensemble de l'économie est attribuable au secteur manufacturier, où la restructuration industrielle a permis une forte baisse des émissions par rapport à la production. Dans les autres secteurs, le découplage des émissions et des tendances de l'activité a été faible, voire négatif. Ainsi, dans la production d'électricité, les émissions de dioxyde de carbone par KWh n'ont diminué que modérément par rapport à leur évolution dans la zone UE, les niveaux élevés en comparaison des autres pays reflétant l'utilisation de lignite d'origine locale dans la production. En outre, la réduction des émissions résidentielles de dioxyde de carbone par unité de consommation privée a été tout juste égale à celle observée dans la zone UE, malgré des points de départ très différents, l'insuffisance de l'isolation du stock de logements continuant de maintenir l'intensité des émissions au niveau le plus élevé de la zone OCDE. En outre, les émissions de GES par véhicule-kilomètre ont fortement augmenté, alors qu'elles ont baissé dans la plupart des pays membres.

Politiques

La Stratégie de 2001 en matière de changements climatiques vise à assurer une réduction supplémentaire de 5 pour cent par rapport à l'objectif du Protocole de Kyoto pour 2008-2012 et à se préparer à une stabilisation des émissions après 2015⁹³. Cette Stratégie est axée sur les économies d'énergie et la réduction de l'intensité des émissions dans la production d'électricité, mais elle couvre aussi les efforts de dépollution dans d'autres secteurs. Pour diminuer les coûts

Tableau 28. **Principaux indicateurs : changements climatiques**
Indicateurs de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES), grammes d'équivalent CO₂
par \$PPA de PIB, prix de 1995

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ , électricité	Émissions de CO ₂ , transport	Autres émissions de GES	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ , électricité	Émissions de CO ₂ , transport	Autres émissions de GES
	Niveau, 2000				Pourcentage de variation annuelle moyenne 1990-2000			
Australie	1 061	360	159	542	-1.82	-0.46	-1.52	-2.70
Autriche	403	66	96	241	-2.05	-3.20	-0.02	-2.42
Belgique	600	105	97	398	-1.47	-1.27	-0.19	-1.81
Canada	888	156	183	549	-0.94	0.24	-0.85	-1.28
République tchèque	1 082	468	100	514	-2.77	2.54	6.33	-6.58
Danemark	501	171	88	242	-2.38	-2.73	-0.84	-2.64
Finlande	597	178	99	321	-2.56	-0.17	-1.83	-3.84
France	402	30	102	271	-2.00	-2.60	-0.02	-2.57
Allemagne	519	168	91	260	-3.92	-3.57	-1.05	-4.95
Grèce	819	275	122	422	-0.16	0.07	-0.02	-0.34
Hongrie	747	192	79	476	-2.60	-1.30	-0.24	-3.40
Islande	398	0	84	314	-1.82	..	-2.47	..
Irlande	643	152	98	392	-4.63	-2.97	0.23	-6.03
Italie	432	108	89	235	-1.06	-0.43	0.01	-1.70
Japon	441	132	81	229	-0.34	0.13	0.89	-0.99
Luxembourg	314	6	249	59	-12.47	-27.09	0.62	-23.13
Pays-Bas	553	138	80	335	-2.49	-0.95	-1.09	-3.34
Nouvelle-Zélande	1 078	82	179	817	-2.21	2.87	0.80	-3.12
Norvège	454	3	97	354	-2.91	-1.57	-2.86	-2.93
Pologne	1 109	458	74	576	-7.12	-6.48	-1.39	-8.08
Portugal	516	129	111	276	-0.06	0.85	3.47	-1.51
Slovaquie	846	249	70	526	-5.21	0.98	1.98	-7.60
Espagne	536	130	127	278	0.35	1.21	0.97	-0.28
Suède	340	35	110	195	-1.91	-1.52	-0.77	-2.56
Suisse	267	2	78	187	-0.94	-3.82	-0.40	-1.11
Royaume-Uni	512	137	106	268	-3.58	-4.30	-1.41	-3.94
États-Unis	779	273	192	315	-1.86	-0.73	-1.30	-3.04
Total OCDE	639	201	137	307	-1.88	-0.79	-0.58	-2.90
UE	491	120	100	272	-2.43	-2.36	-0.40	-3.10

Source : Émissions de gaz à effet de serre : contributions nationales à la CCNUCC et publications nationales. Émissions de dioxyde de carbone pour l'électricité et le transport : AIE (2001). PIB : OCDE, base de données SCN.

économiques de la réduction des émissions de GES, on s'attache surtout à fournir des incitations économiques en faveur de la dépollution, en laissant aux émetteurs ou aux consommateurs toute latitude pour prendre les mesures qui leur paraissent les plus appropriées. Les principales contraintes pesant sur la mise en œuvre de la Stratégie concernent ses conséquences sociales, notamment l'incidence sur la pauvreté et la structure de peuplement régionale.

Tableau 29. Émissions de GES et indicateurs sectoriels

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ par Kwh, électricité	Émissions manufacturières de CO ₂ par unité produite	Émissions résidentielles de CO ₂ par unité de consommation privée	Émissions de CO ₂ du transport routier par véhicule-kilomètre	Utilisation d'électricité par unité de PIB	Production manufacturière par unité de PIB							
								Pourcentage de variation annuelle moyenne						
								Niveau, millions de tonnes d'équivalent CO ₂ 2000	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-1999	1990-2000
Australie	502	1.7	0.1	-0.7	-1.1	-0.8	-0.6	-1.6						
Autriche	80	0.3	-3.3	-1.7	-2.4	-1.8	0.1	0.3						
Belgique	152	0.7	-1.1	-0.2	-1.1	-0.8	-0.2	-0.5						
Canada	726	1.8	0.7	-2.6	-2.0	-0.4	-0.5	1.0						
République tchèque	147	-2.7	-0.2	-7.7	-15.4	4.1	2.8	0.2						
Danemark	69	-0.1	-3.4	-1.7	-4.0	-0.2	0.7	-0.6						
Finlande	74	-0.4	-0.9	-7.2	-7.0	-1.4	0.7	3.2						
France	550	-0.2	-3.2	-2.4	-1.7	-0.5	0.6	0.3						
Allemagne	991	-2.1	-1.5	-1.1	-4.0	0.7	-2.1	-1.8						
Grèce	130	2.2	-2.0	-0.4	2.6	-4.4	2.1	-1.7						
Hongrie	84	-1.8	-1.5	-12.7	-5.4	-3.3	0.2	5.3						
Islande	3	0.7	-4.9	..	-7.7	0.3	2.6	..						
Irlande	67	2.2	-1.1	..	-6.2	4.8	-1.8	..						
Italie	547	0.5	-1.2	-2.0	-1.4	-1.1	0.8	-0.2						
Japon	1 386	1.1	-0.9	-0.8	0.1	0.3	1.0	-0.2						
Luxembourg	6	-7.8	-24.6	-13.0	-2.3	3.8	-3.4	-2.2						
Pays-Bas	218	0.4	-2.7	-1.8	-2.9	-0.1	1.8	-0.6						
Nouvelle-Zélande	77	0.5	3.7	..	-3.2	-2.1	-0.8	..						
Norvège	55	0.6	0.5	0.8	-8.8	0.5	-1.9	-2.7						
Pologne	386	-3.7	0.5	-5.8	-6.7	-6.4	-6.9	4.4						
Portugal	85	2.7	-0.9	0.7	-1.0	-0.4	1.8	-0.6						
Slovaquie	49	-4.0	0.8	-4.7	-7.4	2.3	0.2	2.4						
Espagne	386	3.0	0.0	-0.6	0.4	-0.3	1.2	-0.1						
Suède	69	-0.2	1.0	-4.7	-4.1	-1.4	-0.5	2.5						
Suisse	53	-0.1	-4.7	..	-1.7	-0.3	1.1	..						
Royaume-Uni	649	-1.3	-3.6	-2.1	-1.9	-0.5	-0.7	-1.6						
États-Unis	7 001	1.3	-0.3	-4.0	-1.9	-0.2	-0.4	0.4						
Total des pays de l'OCDE	14 543	0.6	-0.8	-2.2	-1.8	-0.3	-0.2	0.0						
OCDE hors États-Unis	7 542	-0.1	-1.2	-1.5	-1.7	-0.4	0.0	-0.3						
Pays de l'UE	4 073	-0.3	-2.0	-1.8	-2.4	-0.4	-0.2	-0.7						

1. 1991-2000 pour l'Allemagne et la Hongrie ; 1992-2000 pour la Pologne ; 1993-2000 pour la Slovaquie ; 1990-1999 pour le Portugal ; pas de données pour l'Islande, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

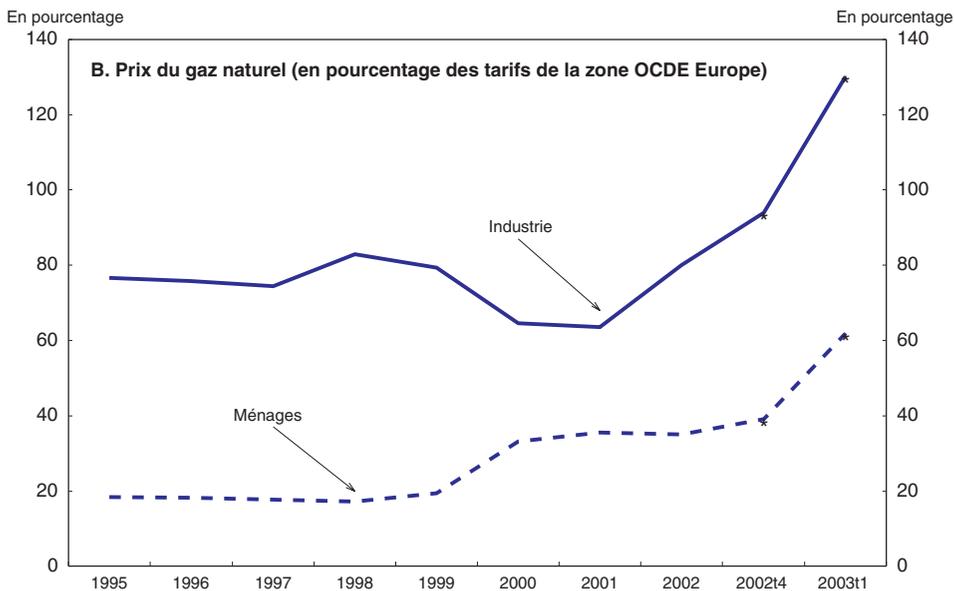
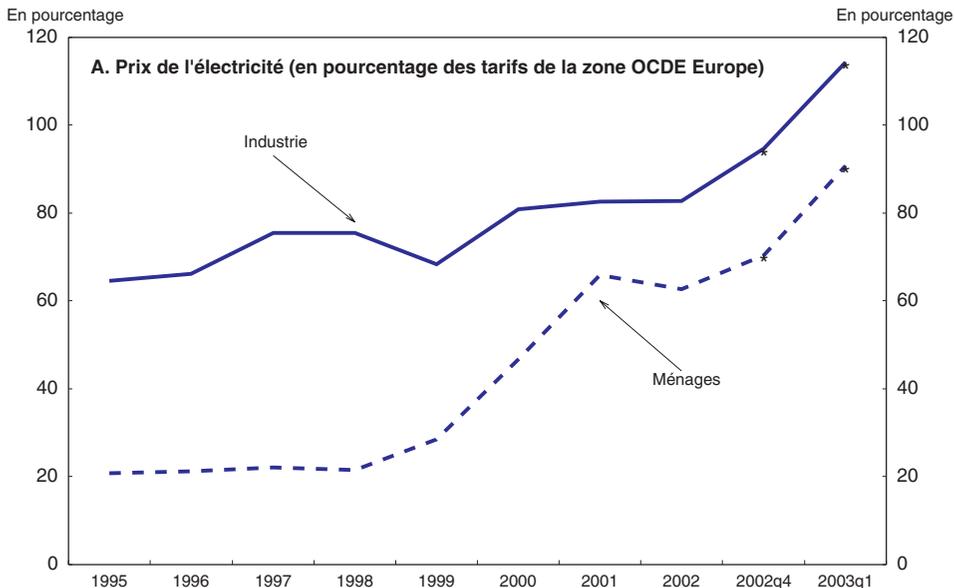
2. 1991-2000 pour la République tchèque ; 1993-2000 pour la Slovaquie.

Source : GES : contributions nationales à la CCNUCC, sources nationales et CCNUCC ; oxyde de carbone : AIE ; production manufacturière, consommation privée : OCDE.

La politique des autorités consistant à continuer d'aligner les prix de l'énergie sur les coûts est vraisemblablement le moyen le plus efficace de réduire les émissions de GES. Comme dans les autres pays en transition, la cause essentielle de la forte intensité énergétique dans l'économie slovaque est la lenteur des progrès dans la hausse de tarifs énergétiques maintenus artificiellement bas. Vers la fin des années 90, les autorités ont augmenté sensiblement les prix de l'énergie, doublant quasiment les tarifs de l'électricité et du gaz en termes réels pour tous les utilisateurs entre 1999 et 2000, mais laissant malgré tout les prix à un niveau bien inférieur aux coûts (voir le chapitre IV) et très inférieur à la moyenne des pays membres européens (graphique 26). En 2000, les autorités ont prévu d'aligner les prix de l'énergie pour les différents utilisateurs sur les coûts au cours des deux prochaines années. En janvier 2003, les prix de l'énergie avaient augmenté de plus d'un tiers par rapport à leur niveau du début 2000 pour l'industrie et de plus de 70 pour cent pour les ménages, mais restaient sensiblement inférieurs à ceux observés en Europe occidentale pour les ménages. Les hausses des tarifs qui ont eu lieu ces dernières années permettront de diminuer les intensités énergétiques et les intensités d'émission de GES au cours des années à venir et, dans le même temps, de libérer des ressources dans les secteurs énergétiques, qui pourront être employées plus productivement ailleurs, dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie. La poursuite de ce processus permettra la réduction des émissions de GES sans que l'économie ait à supporter des coûts. Plusieurs autres mesures actuellement utilisées pour améliorer l'efficacité énergétique, notamment les audits énergétiques et les subventions de l'État, ne seront vraisemblablement pas efficaces par rapport à leur coût.

Un système d'échange de droits d'émission de carbone est prévu et devrait constituer un moyen efficace par rapport au coût de réduire l'intensité des émissions dans la production d'électricité et pour d'autres grands émetteurs. La République slovaque a d'abord préparé un système d'échange au niveau national, qui pourrait commencer à fonctionner en 2005. Suite aux récentes décisions de l'UE sur le calendrier d'élargissement et sur les échanges de carbone, le régime slovaque devrait être intégré au système d'échange de droits d'émission de l'UE. Le coût des émissions accélérera vraisemblablement le passage à un mélange de combustibles pour la production de l'électricité dans lequel la part du lignite relativement polluant diminuera au profit du gaz naturel plus propre, notamment grâce aux réductions récentes des subventions aux charbonnages. En 2001 le gouvernement a décidé de plafonner la part du charbon dans la production d'électricité : cette part sera de 10 pour cent en 2005 et tombera à 6 pour cent après 2010. Dans l'optique de l'adhésion à l'Union européenne, une priorité plus grande est accordée à l'expansion des sources d'énergie renouvelables, notamment l'énergie de la biomasse, afin de réduire les émissions de GES. Ces énergies bénéficient à l'heure actuelle des subventions à l'investissement, et des prix favorables garantis pour les produc-

Graphique 26. Prix de l'énergie en République slovaque



Source : Agence Internationale de l'Énergie.

teurs seront vraisemblablement introduits dans le proche avenir. L'expérience de la plupart des pays européens donne à penser que cela se traduira par des coûts de dépollution très élevés.

Les mesures destinées à réduire les émissions de GES engendreront vraisemblablement des coûts d'ajustement pour le pilier social du développement durable. Tandis que l'amélioration correspondante de l'efficacité économique devrait induire une augmentation des revenus réels à long terme, la hausse continue du prix de l'énergie réduira le pouvoir d'achat des salaires à court terme. Les autorités pourraient cependant décider de garantir que les hausses des prix de l'énergie ne pèsent pas sur les groupes à faible revenu, en introduisant des subventions ciblées ou des services spéciaux. Pour ce qui est de l'incidence des échanges des droits d'émission de carbone sur la structure de peuplement régionale, ce système conduira inévitablement à de nouveaux problèmes économiques dans les secteurs miniers autour de Modry Karnen et Handlova. Cependant, la rente de rareté associée aux échanges de droits d'émission pourrait être utilisée durant une période transitoire pour établir de nouvelles activités économiques dans ces régions.

Conclusions

Bien que l'objectif de Kyoto devrait sans doute être aisément atteint, les autorités ont, à juste titre, établi une stratégie climatique pour encourager la réduction des émissions et accroître l'efficacité économique. Pour réduire l'intensité énergétique de l'économie, encore très forte, le processus d'augmentation des prix de l'énergie visant à assurer au moins la récupération des coûts devrait être poursuivi, car il offre la possibilité de réduire les émissions et de renforcer l'économie dans le même temps. Les échanges de droits d'émission aux niveaux national et international constitueront un instrument ciblé et d'un bon rapport coût-efficacité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, tandis que les tarifs établis sur les marchés internationaux devraient servir de niveau plafond pour les coûts de dépollution acceptables dans les programmes nationaux. La mise en œuvre de mesures de dépollution rentables supposera des coûts d'ajustement à court terme. Si le maintien de l'actuelle structure de peuplement régionale est considéré par les autorités comme un objectif important, il faut le réaliser avec des moyens qui imposent les coûts les plus faibles aux piliers économique et environnemental du développement durable.

Pollution atmosphérique

*Principales questions*⁹⁴

La pollution atmosphérique menace la santé et la qualité de vie et endommage les écosystèmes et les structures. Les coûts économiques, qui sont

souvent indirects et peuvent apparaître avec un long délai, sont très importants, selon les estimations, dans les environnements très pollués⁹⁵. La qualité de l'air en République slovaque était très mauvaise à l'amorce de la transition vers l'économie de marché, au début des années 90, mais des améliorations significatives sont intervenues depuis lors. Les autorités visant à réduire encore les émissions afin d'améliorer la qualité de l'air ambiant, l'enjeu consiste à utiliser des instruments qui imposent le coût le plus faible au volet économique du développement durable.

Résultats

Malgré les réductions très significatives des émissions des polluants atmosphériques traditionnels par rapport au PIB dans les années 90, réductions induites dans une large mesure par la restructuration du secteur industriel au cours de la période, l'intensité des émissions dans l'ensemble de l'économie est encore relativement élevée (tableau 30). Les émissions de dioxyde de soufre par unité de PIB ont diminué de 4 pour cent dans les années 90, mais leur niveau à la fin de la décennie était plus de trois fois supérieur à celui de la moyenne de l'UE et situait la Slovaquie au cinquième rang dans la zone de l'OCDE. Ce niveau élevé des émissions par unité de PIB est dû principalement à l'utilisation encore intensive de lignite riche en soufre dans la production d'électricité, car le passage du charbon au gaz naturel et le déploiement de techniques de désulfuration sont assez limités. La baisse des émissions de dioxyde d'azote par rapport au PIB dans les années 90 a été moins nette, car la réduction de l'intensité des émissions de sources stationnaires a été en partie annulée par une forte augmentation des émissions liées au trafic, et les émissions par rapport au PIB ont été deux fois supérieures à celles de la zone UE en moyenne. Les rejets de composés organiques volatils par unité de PIB ont diminué à un rythme identique à celui observé dans l'Union européenne, alors que l'intensité d'émission a été la même dans les deux zones. Sous l'effet conjugué de la baisse des émissions intérieures et de la diminution des importations transfrontalières de polluants, les concentrations régionales de dioxyde de soufre ont été réduites de moitié depuis le début des années 90, mais elles dépassent encore les charges critiques dans certaines régions. Les dépôts de soufre dépassant les charges critiques affectent 25 pour cent environ du territoire.

Politiques

Les objectifs quantitatifs pour les émissions de polluants atmosphériques sont inscrits dans la législation nationale et dans les accords internationaux. Les autorités ont fixé des plafonds annuels pour les émissions de dioxyde de soufre au cours de la période 2004 à 2010 en vue de ramener les rejets à 105 000 tonnes, soit 4½ pour cent de moins que ce qui est demandé par le Pro-

Tableau 30. Principaux indicateurs : pollution atmosphérique

	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99 ¹			Niveau des émissions, 1999 ²		
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV
	En pourcentage par an			Grammes par dollar de PIB		
Australie	3.1	-1.9	-2.9	3.9	5.5	4.1
Autriche	-10.2	-3.5	-6.5	0.2	0.9	1.2
Belgique	-9.2	-3.6	-4.8	0.8	1.2	1.1
Canada	-5.3	-2.8	-2.9	3.2	2.6	3.5
République tchèque	-19.1	-6.6	-5.7	2.1	3.0	1.9
Danemark	-14.2	-4.9	-5.2	0.4	1.6	1.0
Finlande	-13.0	-3.8	-4.1	0.7	2.1	1.4
France	-8.3	-3.8	-5.1	0.5	1.2	1.4
Allemagne	-20.1	-7.1	-8.8	0.4	0.9	0.9
Grèce	-1.4	-0.3	-0.2	3.6	2.5	2.6
Hongrie	-6.1	-1.1	-3.8	5.5	2.1	1.4
Islande	-1.1	-1.7	-4.9	3.7	3.9	1.4
Irlande	-8.1	-6.3	-7.9	1.7	1.3	1.0
Italie	-7.6	-4.3	-4.4	0.8	1.2	1.4
Japon	-1.7	-1.3	-2.4	0.3	0.5	0.6
Corée	-8.9	-3.3	-9.7	1.6	1.9	0.2
Luxembourg	-18.7	-9.1	-7.9	0.2	0.9	0.9
Mexique	-0.4	-0.9	-9.3	1.6	1.6	1.4
Pays-Bas	-10.1	-6.5	-8.8	0.3	1.1	0.7
Nouvelle-Zélande	-0.4	-0.5	-1.6	0.7	3.0	2.6
Norvège	-9.7	-2.8	-1.8	0.2	2.0	3.0
Pologne	-10.0	-6.6	-4.8	5.1	2.8	2.2
Portugal	-2.1	-0.9	0.1	2.4	2.3	3.1
Slovaquie	-13.7	-7.4	-5.6	3.3	2.4	2.0
Espagne	-5.8	-2.1	-3.5	2.2	1.7	3.6
Suède	-8.3	-4.3	-3.9	0.3	1.3	2.1
Suisse	-6.0	-5.4	-6.3	0.1	0.5	0.9
Turquie	3.2	1.0	0.0	3.4	2.3	1.6
Royaume-Uni	-13.9	-7.9	-6.6	1.0	1.3	1.4
États-Unis	-5.5	-2.5	-4.7	2.0	2.7	1.9
Union européenne	-11.1	-5.0	-5.3	0.8	1.2	1.5
OCDE Europe	-10.1	-4.8	-5.0	1.2	1.4	1.5
OCDE	-6.7	-2.9	-4.4	1.5	1.9	1.6

Note : Moyenne OCDE : pour les pays dépourvus de données pour 1990 ou 1999, on a utilisé les données de la dernière année disponible. Les données estimées pour 1999 représentent environ 5 pour cent du total de la zone. Le PIB est mesuré aux prix de 1995. Les agrégations de données par pays sont faites à l'aide des taux de change à parité de pouvoir d'achat de 1995.

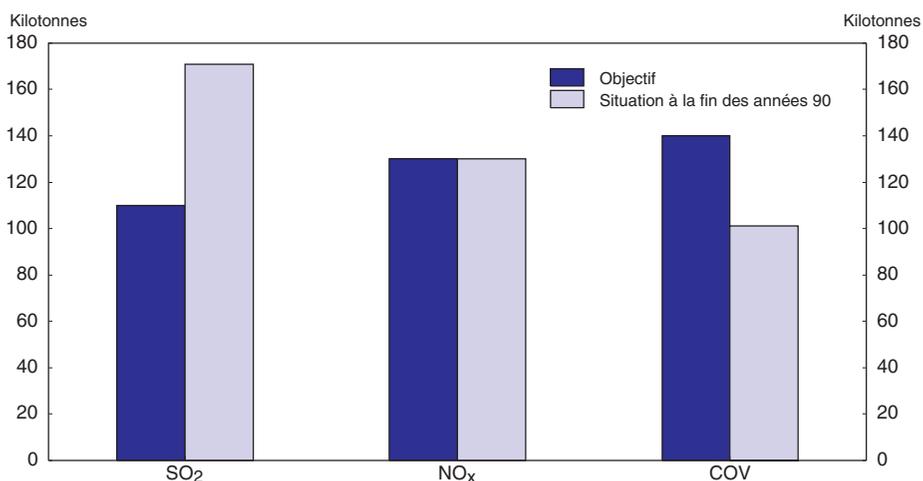
1. Australie : 1995-99 pour le dioxyde de soufre ; Nouvelle-Zélande: 1990-98 ; Mexique : 1994-98 pour le dioxyde de soufre et les COV et 1990-98 pour le dioxyde d'azote ; Slovaquie : 1990-98 pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote et 1990-97 pour les COV.
2. 1998 pour le Mexique, la Nouvelle-Zélande et pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote en Slovaquie ; 1997 pour les COV en Slovaquie.

Source : Cooperative Programme for Monitoring and Evaluating of Long-Range Transmission of Air Pollutants in Europe (EMEP); Organisation mondiale de la santé; OCDE (2002a).

toque de Gothenburg de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance⁹⁶ (graphique 27). D'importants efforts de dépollution seront requis pour atteindre cet objectif. Pour les émissions des autres polluants atmosphériques assujettis à des objectifs dans le Protocole de Gothenburg de 1999, les émissions effectives à la fin des années 90 étaient déjà inférieures au plafond défini pour 2010, il s'agit de les maintenir à ce niveau malgré l'expansion continue de l'activité économique. À l'occasion de la transposition des directives de la CE dans la législation nationale, des objectifs sont établis pour la qualité de l'air ambiant. Ces plafonds sont actuellement dépassés dans certaines stations de contrôle et des mesures sont requises pour les respecter.

Les politiques visant à réduire les émissions de polluants atmosphériques continuent de s'appuyer sur des réglementations contraignantes, parfois associées encore à des subventions, mais les instruments économiques sont de plus en plus utilisés. Les émissions des polluants atmosphériques traditionnels (dioxyde de soufre, oxydes d'azote, monoxyde de carbone et matières particulaires) et des « autres polluants » (150 substances diverses) sont taxées depuis 1998. Par exemple, une redevance de 49 dollars par tonne est prélevée sur les émissions de dioxyde de soufre provenant de quelque 200 grandes usines responsables d'environ 90 pour cent des rejets totaux. Si les redevances prélevées sur les

Graphique 27. Émission de polluants atmosphériques : Objectifs pour 2010 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance



Source : Données sur l'environnement 2002 ; pour le SO₂, *Examens OCDE des performances environnementales*, 2002.

émissions de dioxyde de soufre constituent une incitation peu coûteuse à la réduction des rejets, d'aucuns craignent que les émetteurs ne s'arrangent pour ne pas de payer la totalité des redevances dues en sous-déclarant leurs rejets, les autorités régionales rencontrant des difficultés dans le recouvrement des pénalités pour dépassements d'émissions. Même si elles sont intégralement recouvrées, les redevances sur les émissions de dioxyde de soufre sont faibles par rapport aux autres pays, qui utilisent des instruments économiques pour contrôler ces émissions. Ainsi, en Suède la redevance est de 1 600 euros par tonne. De surcroît, ces redevances sont faibles par rapport aux estimations classiques des avantages marginaux de la réduction des émissions, évalués récemment à plus de 5 600 dollars par tonne pour les zones rurales dans l'Union européenne et à un montant sensiblement plus élevé pour les zones urbaines (Holland et Watkiss, 2003).

Outre l'impôt sur les émissions, les rejets de dioxyde de soufre sont aussi assujettis à des quotas échangeables depuis janvier 2002. Les quotas ont été répartis gratuitement entre les différentes entreprises. En 2002, ils ont été échangés entre 5 et 7 euros la tonne (INERIS, 2003). Avec la redevance d'émission, le marché encourage la dépollution aussi longtemps que son coût ne dépasse pas la somme du taux d'imposition et du prix du permis, d'où une répartition efficiente des efforts, d'autant plus qu'une restriction majeure aux échanges de droits a été supprimée en 2005. Les entreprises situées dans l'un quelconque des 79 districts qui dépassaient leur objectif d'émission au niveau régional n'étaient pas autorisées à acheter des quotas hors du district pour combler la différence. Ces entreprises n'avaient d'autre choix que de réduire les rejets, quel que soit le coût, situation qui a nui à l'efficacité du système d'échanges de droits d'émission. La Slovaquie pourrait aussi utiliser ce système pour atteindre la réduction globale prévue dans la Directive de la CE sur les grandes installations de combustion, en invoquant l'option de non participation, ce qui lui permettrait d'éviter de recourir aux coûteuses mesures réglementaires obligatoires en vertu de la directive.

Avec l'application aux véhicules de nouvelles normes d'émission plus strictes, les nouveaux véhicules seront beaucoup moins polluants que les modèles antérieurs. Le rythme auquel les normes d'émission plus sévères conduiront à une amélioration de la qualité de l'air dépendra du renouvellement du parc automobile existant. La taxe routière sur les véhicules commerciaux est modulée en fonction de la puissance du moteur et non de l'équipement antipollution du véhicule. Les combustibles pour les véhicules à moteur sont différenciés sur la base de leur contenu en éléments polluants. À la différence d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, en Slovaquie le gazole, très polluant, est taxé à un taux similaire ou supérieur à celui applicable à l'essence. En matière de combustibles, les normes suivent la directive « Euro III » de l'Union européenne⁹⁷.

Conclusions

La République slovaque a réussi à améliorer la qualité de l'air depuis le début des années 90, mais de nouvelles réductions des émissions sont requises pour honorer les obligations internationales. Pour atteindre les objectifs de la façon la moins coûteuse, les autorités devraient utiliser davantage les instruments économiques auxquels elles ont déjà eu recours par le passé. À court terme, cela supposerait une application stricte du système de redevances d'émission compte tenu des estimations des coûts externes de ces émissions. À moyen terme, le système prévu d'échange de droits d'émission pourrait être un instrument efficace de dépollution. Il faudrait en particulier l'utiliser pour réaliser les objectifs énoncés dans la directive de l'UE sur les grandes installations de combustion, en invoquant la clause de non participation. Entre-temps, l'interdiction de l'importation de permis dans les régions où les émissions régionales sont supérieures à l'objectif, qui a été suspendue, devrait être totalement éliminée, sauf dans quelques endroits où les concentrations locales constituent un problème en elles-mêmes, car il est moins coûteux de compenser des émissions « excessives » dans une région par des émissions « faibles » ailleurs. Pour les sources diffuses de pollution atmosphérique, la différenciation de la taxe routière pour tous les véhicules en fonction de leurs caractéristiques d'émission devrait contribuer à accélérer le renouvellement du parc automobile avec des véhicules moins polluants. Si nécessaire, en appliquant les normes relatives aux combustibles de la directive « Euro IV » avant la date limite de 2005, on pourrait réduire les émissions immédiatement.

Assurer la sécurité du revenu des personnes âgées

Principales questions

Les évolutions démographiques en République slovaque seront bientôt caractérisées par un vieillissement et une diminution de la population. Faute de mesures correctrices, l'augmentation du taux de dépendance économique des personnes âgées exercera une pression à la hausse sur les dépenses au titre des pensions et minera la base contributive, déstabilisant ainsi les finances publiques. Les réformes des pensions ont revêtu un rang élevé de priorité ces dernières années et le Parlement a approuvé des modifications importantes du système public de revenu à la retraite en mai 2002 et en septembre 2003, sans pour autant améliorer véritablement sa viabilité à long terme. Le principal problème reste de trouver un moyen de rendre le système public de retraite financièrement viable sans compromettre l'adéquation du revenu des personnes âgées et sans réduire la capacité productive de l'économie.

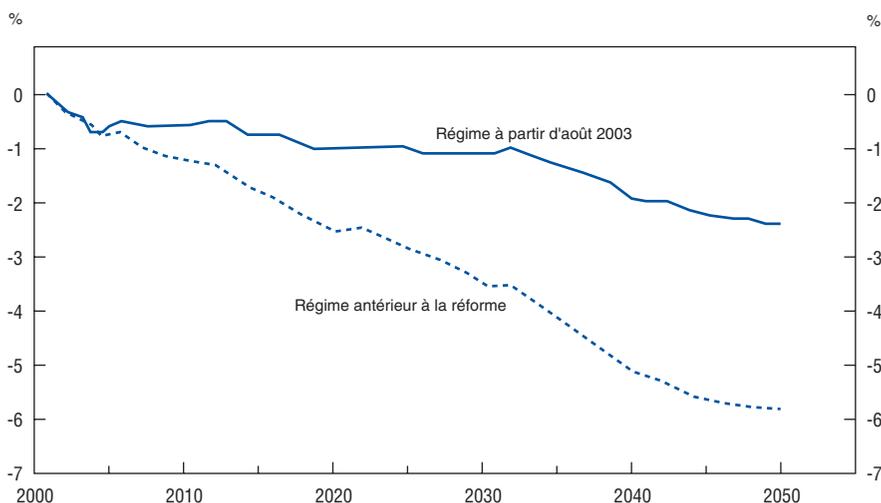
Résultats

Le rapport des retraités aux cotisants devant plus que doubler entre aujourd'hui et 2050, le vieillissement influera fortement sur les finances publiques

au cours de cette période (tableau 31). À l'heure actuelle, les dépenses du système public de retraite par répartition représentent 8 pour cent du PIB et le système enregistre un déficit de 1 pour cent du PIB, malgré des taux de cotisation très élevés (28 pour cent). Avant les réformes des retraites de 2002, il ressortait des prévisions officielles que le déficit augmenterait régulièrement pour atteindre 6 pour cent du PIB à l'horizon 2050, la moitié de la dégradation étant imputable à la progression des dépenses au titre des pensions et le reste à la diminution des cotisations (graphique 28)⁹⁸. Après les réformes des pensions de 2002/03, les prévisions officielles indiquent que le déficit du système public de retraite par répartition pourrait être limité à moins de 3 pour cent du PIB d'ici au milieu du siècle (voir ci-après pour des précisions). Néanmoins, le système de retraite resterait instable financièrement.

En 2002, avant impôt sur le revenu, les pensions vieillesse moyennes représentaient juste un peu plus de 45 pour cent du salaire brut moyen. Cependant, le revenu à la retraite n'étant pas assujéti à l'impôt, le taux de remplacement net était sensiblement plus élevé. Le système de retraite étant traditionnellement utilisé comme instrument de redistribution du revenu, les taux de remplacement sont beaucoup plus élevés pour les bas revenus que pour les hauts revenus. Par exemple, pour des salaires représentant respectivement la moitié et le double des gains moyens, les taux de remplacement sont proches de 95 pour cent et de 25 pour cent. Les personnes âgées n'ayant qu'un très faible

Graphique 28. **Solde financier du régime public de retraite rapporté au PIB, 2000-2050**



Source : MLSAF.

Tableau 31. Indicateurs de résultats : revenu de retraite durable

	Augmentation prévue des dépenses de retraite	Taux de bas revenus chez les personnes âgées ¹	Revenu disponible relatif des personnes âgées ¹	Fonds de pension privés 1999	Âge de retrait, 1994-1999		Taux d'activité, 2001, en pourcentage		
							55-64 ans		
							Plus de 65 ans		Hommes
Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	En pourcentage des personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible médian	En pourcentage du revenu disponible de tous les individus	En pourcentage du PIB	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes		
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6			2.8 ¹	42.1 ¹	17.5 ¹
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1			1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
République tchèque	6.8			3.8			4.0	55.0	24.5
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
France	3.9 ²	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Grèce		29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2			3.1	36.3	15.4
Islande				86.0			19.9	92.8	81.7
Irlande		16.7	74.6	57.8			7.9	66.1	29.5
Italie	-0.3	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	57.8	26.6
Japon	0.6			18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Corée	8.0			3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Luxembourg		6.7 ³		..			0.0	38.1	14.3
Mexique		32.9	85.3	2.4			30.5	80.5	27.6
Pays-Bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Nouvelle-Zélande	5.7			..			8.6	74.6	51.7

Tableau 31. Indicateurs de résultats : revenu de retraite durable (suite)

	Augmentation prévue des dépenses de retraite	Taux de bas revenus chez les personnes âgées ¹	Revenu disponible relatif des personnes âgées ¹	Fonds de pension privés 1999	Âge de retrait, 1994-1999		Taux d'activité, 2001, en pourcentage		
							55-64 ans		
	Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	En pourcentage des personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible médian	En pourcentage du revenu disponible de tous les individus	En pourcentage du PIB	Hommes	Femmes	Plus de 65 ans	Hommes	Femmes
Norvège	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Pologne	-2.5	8.4 ³		..			7.5	41.5	24.1
Portugal				11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
République slovaque				0.3			1.1	43.0	11.2
Espagne	8.0	11.3 ³		2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6
Suède	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Suisse		8.4 ³		97.3 ⁴			11.4	82.4	56.1
Turquie		23.1	92.7	..			18.1	50.8	18.4
Royaume-Uni	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6
États-Unis	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0

1. Förster et Pellizzari (2000).

2. Estimation du Secrétariat dans OCDE (2001). Les rapports officiels prévoient une augmentation de 4.4 pour cent à politiques du marché du travail inchangées pour la période 2000 = 2040 (COR, 2001).

3. Smeeding (2002).

4. 1998.

Source : Förster et Pellizzari (2000) ; Jesuit et Smeeding (2002), *Luxembourg Income Study*; OCDE, *Statistiques du marché du travail*, Scherer (2002).

revenu en capital sont très dépendantes des pensions publiques, qui représentent 95 pour cent du revenu des retraités. C'est là une situation très différente de celle qui prévalait à la fin des années 90 où plus d'un quart de l'ensemble des bénéficiaires de pension complétaient leur retraite par un travail rémunéré. Moins de 10 pour cent ont exercé un travail rémunéré ces dernières années, ce qui tient en partie à la situation généralement mauvaise du marché du travail et au taux d'activité particulièrement faible des hommes et des femmes après 60 et 55 ans, respectivement.

Politiques

Depuis quelque temps, il est largement admis que le régime actuel par répartition doit être remplacé par un système à trois piliers, et qu'il faut donner moins d'importance aux objectifs redistributifs. La réforme de 2002 s'est limitée à des modifications du système public par répartition, qui sont entrées en vigueur en septembre 2003. Cependant, les autorités ont préparé l'introduction d'un deuxième pilier et, en 2002, des recettes de privatisation équivalant à plus de 6 pour cent du PIB ont été réservées pour financer les coûts du passage à un système capitalisé. Néanmoins, on s'attend encore à ce que le premier pilier du régime de retraite par répartition reste la principale source de revenu des personnes âgées à l'avenir.

Les principaux éléments des réformes du régime public de retraite sont les suivants :

- Alignement de l'âge normal de la retraite des femmes sur celui des hommes, à savoir 62 ans après la réforme de 2002-2003. Actuellement, l'âge normal de départ à la retraite des femmes varie entre 53 et 57 ans, suivant le nombre d'enfants. Il augmentera de neuf mois chaque année à compter de 2004.
- Renforcement du lien entre les pensions et les cotisations, le revenu public à la retraite étant tributaire des cotisations tout au long de la vie active, ce qui introduit dans les faits une forme de système de « comptes notionnels »⁹⁹.
- Diminution de l'ampleur de la redistribution de revenu par le biais du système de retraite. Par exemple, le plafond au-delà duquel les gains ne sont pas pris en compte pour déterminer les droits à pension a été relevé de 78 à 125 pour cent du salaire moyen.
- Indexation des pensions sur la moyenne de l'inflation des prix à la consommation et sur l'inflation des salaires, en remplacement de la pratique antérieure qui consistait à indexer les pensions sur le plus élevé de ces deux indices. Les modifications de l'indexation devraient réduire les dépenses futures de 2 points de PIB.

La réforme du régime de retraite par répartition réduira sensiblement le revenu public à la retraite pour les travailleurs à bas salaires, renforçant l'obligation du système d'aide sociale de fournir des ressources pour les personnes âgées. En fait, à la moitié des gains moyens, le taux de remplacement brut pourrait tomber de 95 pour cent environ à 50 pour cent. Toutefois, cet ajustement à la baisse s'opérera progressivement, les nouvelles règles de calcul des prestations ne devenant pleinement applicables qu'en 2008. La croissance tendancielle des salaires pendant cette période est susceptible de neutraliser partiellement la baisse du taux de remplacement, contribuant ainsi à maintenir les pensions les plus faibles au-dessus du montant minimum. Si tel n'est pas le cas, une partie de la réduction des dépenses au titre des retraites découlant de la réforme de 2002-2003 pourrait être annulée par l'augmentation des dépenses au titre des transferts sociaux autres que les pensions¹⁰⁰.

Les nouvelles règles en matière de retraite relèveront quelque peu l'âge effectif de départ à la retraite, qui est actuellement assez bas. L'augmentation de l'âge normal de départ à la retraite des femmes devrait prolonger leur vie active. En outre, le resserrement du lien entre les pensions et les cotisations réduira les contre-incitations financières à poursuivre l'activité à un âge avancé. Dans l'ancien système, la poursuite du travail à un âge avancé se traduisait par une augmentation faible ou nulle des retraites, alors que des cotisations majorées devaient être acquittées. Cet impôt implicite sur le travail à un âge avancé a été diminué avec la réforme de 2002/03 et le travailleur qui diffère sa retraite bénéficie d'une augmentation de 6 pour cent de la pension pour chaque année de travail supplémentaire. Néanmoins, la poursuite de l'activité à un âge avancé s'accompagne encore de pénalités financières¹⁰¹, et le faible niveau de l'âge normal de départ à la retraite, même après la réforme, continue de faire obstacle au maintien des travailleurs âgés dans la population active. En outre, les pensionnés qui reçoivent des prestations d'aide sociale seront confrontés à un taux d'imposition marginal implicite de 75 pour cent, ce qui les découragera de compléter leurs ressources par un revenu salarié. À la différence de nombreux pays européens, en Slovaquie il ne semble pas que les systèmes de chômage et d'invalidité soient utilisés *de facto* comme dispositifs de préretraite.

Fin 2003, il n'y avait encore pas eu de décision parlementaire définitive sur le deuxième pilier du régime de retraite (régime obligatoire par capitalisation). D'après un projet de loi présenté par le gouvernement, le deuxième pilier devrait être établi à compter de 2005, les nouveaux arrivants sur le marché du travail slovaque étant tenus d'ouvrir des comptes privés de retraite dans des fonds de pension agréés. Les cotisants actuels au régime par répartition auraient la possibilité d'opter pour le nouveau régime entre janvier 2005 et janvier 2006. Le projet de loi prévoit que, dans le cadre de ce nouveau régime, 9 pour cent des salaires bruts iraient vers des comptes pri-

vés, 9 pour cent vers le régime par répartition et 2 pour cent sur un fonds de réserve destiné à contribuer au financement du déficit du régime imputable à la réorientation d'une partie des cotisations retraite vers des comptes privés. À long terme, le régime capitalisé renforcera les aspects économiques du développement durable en réduisant encore l'impôt implicite sur la poursuite du travail à un âge avancé, ce qui devrait stimuler l'offre de main-d'œuvre et augmenter l'épargne nationale. Cependant, le fonds de réserve étant vraisemblablement insuffisant pour compenser la perte des cotisations des personnes optant pour le régime capitalisé, les autorités devront injecter des ressources budgétaires afin d'honorer leur obligation envers les personnes restées dans l'ancien régime. Sans mesures correctrices, les finances publiques se dégraderaient. Par exemple, les propositions décrites plus haut pourraient coûter au budget environ 1 pour cent du PIB à court terme. Les coûts cumulés dépasseraient dans ce cas largement les fonds des privatisations qui ont été mis de côté pour financer la transition. Le déficit pourrait être couvert par des réductions des dépenses publiques ou un impôt de « transition », mais au prix, dans ce dernier cas, d'un report des effets bénéfiques sur l'offre du système capitalisé.

Conclusions

Malgré la réforme de 2002/03, le régime public de retraite n'est pas encore financièrement viable et les coûts associés à la fourniture d'un revenu à la retraite ont été déplacés vers d'autres parties du budget. Le meilleur moyen de faire face aux enjeux budgétaires sans compromettre l'adéquation du revenu ni affaiblir l'économie est d'accroître sensiblement l'âge effectif de départ à la retraite. Une première mesure dans ce sens devrait consister à relever encore l'âge normal d'ouverture des droits à pension, qui passerait de 62 à 65 ans. On pourrait viser aussi à diminuer encore, pour l'éliminer finalement, l'impôt implicite sur la poursuite du travail à un âge avancé, notamment en assujettissant les prestations minimales de subsistance à des obligations de recherche d'emploi. Le renforcement du rôle du régime de retraite par capitalisation pourrait être utile à cet égard à condition que des mesures – de préférence des réductions des dépenses – soient prises pour financer les coûts budgétaires associés durant la période de transition. Les autorités devraient aussi veiller à éliminer toute possibilité de départ en retraite anticipé à l'heure où elles s'efforcent de prolonger la vie active.

Notes

1. Voir Sabol et Hošková, 2003.
2. Environ 5 pour cent, contre 4 pour cent il y a un an. Voir les rapports mensuels de Dun & Bradstreet sur la solvabilité de 5 000 entreprises tchèques et de 1 000 entreprises slovaques. Les trois quarts environ des entreprises menacées (catégorie IV) risquent de faire faillite au cours des douze mois à venir. Leur probabilité de faire faillite est 150 fois plus élevée que celle des entreprises qui se montrent les plus ponctuelles en matière de paiements (catégorie I). (www.dbis.cz/speng/press/press_release_0603.htm).
3. À supposer qu'un quart des effectifs des entreprises déficitaires disparaissent, ce qui impliquerait une baisse d'environ 7 pour cent de l'emploi total, et que la rationalisation dans le secteur public réduise la part des effectifs des administrations publiques dans l'emploi total jusqu'au niveau de la moyenne OCDE, ce qui impliquerait une baisse d'environ 3 pour cent de l'emploi total, le nombre total d'emplois vulnérables peut être estimé aux environs de 10 pour cent de l'emploi total.
4. Le nouveau système d'imposition, qui se caractérise par un plafond d'abattements plus élevé, augmentera la rémunération nette des travailleurs peu qualifiés et pourrait avoir un effet modérateur sur les salaires.
5. *Études économiques de l'OCDE – République slovaque*, juin 2002.
6. Pour l'exercice s'achevant le 31 décembre 2002, la Banque nationale de Slovaquie a notifié une perte de 24 836 millions de couronnes, pour des recettes de 45 104 millions de couronnes et des coûts de 69 940 millions. Les pertes résultaient principalement des opérations en devises (voir le tableau ci-dessous). Pour 2003, on peut s'attendre à une perte d'ampleur comparable.

Recettes et coûts de la BNS en 2002-03 (en millions de couronnes)

	2002	Janvier-septembre 2003
Recettes financières	44 897	30 183
Gains de change réalisés	15 463	16 294
Gains de change latents	-1	17
Coûts financiers	-67 946	-47 368
Pertes de change réalisées	-31 832	-24 716
Pertes de change latentes	-7 513	-5 098
Recettes d'exploitation	207	143
Coûts d'exploitation	-1 994	-1 315
Perte totale	-24 836	-18 357

Source : BNS.

7. Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.
8. Pour le secteur des administrations publiques et dans l'optique des Statistiques financières publiques (SFP).
9. Le niveau réel des passifs publics en 1993 était probablement loin d'être négligeable, si l'on prend en compte les engagements résultant des accords bilatéraux conclus avec la République tchèque sur le partage des passifs fédéraux, ainsi que la dette implicite du système de retraite par répartition.
10. Les écarts des recettes et dépenses effectives en 2003 par rapport aux montants budgétisés et prévus sont pris en compte de façon inégale par les méthodologies existantes. Certains revenus non fiscaux ne sont pas considérés comme des recettes courantes et devraient figurer parmi les postes extrabudgétaires dans la comptabilité SEC-95, tandis que l'accumulation continue d'arriérés dans les secteurs de l'éducation et de la santé n'est pas correctement enregistrée dans la comptabilité de trésorerie. Des problèmes de transparence subsistent en ce qui concerne la consolidation des recettes et des dépenses des administrations publiques pendant le processus de décentralisation, et la qualité des comptes pour 2002 et 2003 s'en trouve fortement altérée. Ces problèmes de mesure rendent difficile un suivi précis de l'orientation budgétaire.
11. Les données budgétaires historiques et récentes sont disponibles sur une base SFP, tandis que les plans et prévisions du gouvernement sont établis sur une base SEC-95.
12. Le ministère des Finances estime que des réductions de la consommation publique hors salaires jusqu'à concurrence de 1.5 pour cent du PIB sont techniquement possibles à un horizon de quatre ans.
13. Les autorités ont recherché une assistance internationale pour analyser les pressions budgétaires à long terme et évaluer les options de réforme disponibles en vue de transposer en Slovaquie les méthodes modernes de budgétisation à moyen terme, de programmation fonctionnelle et de gestion du Trésor et de la dette. En avril 2003, le ministère des Finances a annoncé que la Banque mondiale accordera un prêt de 5.6 millions de dollars des États-Unis sur quatre ans au titre de la réforme budgétaire. Bien que ses modalités n'aient pas été spécifiées, ce prêt sera affecté à des projets destinés à appuyer le processus de préparation des budgets de l'État. Ces projets devraient inclure l'amélioration de l'analyse macroéconomique et de la gouvernance du système du Trésor. La Banque mondiale soutient également un projet destiné à améliorer l'analyse des « incidences économiques de la législation » et un expert juridique de la Banque a été récemment détaché au ministère de la Justice. Le Trésor des États-Unis a conseillé le ministère des Finances en 2000-2001 pour la mise en place de la budgétisation fonctionnelle et des techniques de budgétisation par programme, notamment par le biais d'une application pilote en coopération avec le ministère de l'Éducation. La Commission européenne apporte aussi son concours dans le cadre de subventions de projets et d'« opérations jumelées » entre le gouvernement slovaque et les autorités budgétaires d'autres États membres de l'Union européenne. Enfin, le Fonds monétaire international a lancé récemment un « Examen des dépenses publiques » consacré à la République slovaque.
14. Les cotisations de sécurité sociale seront ramenées de 50.8 à 46.5 pour cent des coûts salariaux totaux à compter de janvier 2004. De nouvelles réductions seront nécessaires pour abaisser le taux de chômage aujourd'hui élevé. Les coins fiscaux sur le travail et les déséquilibres entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sont particulièrement prononcés parmi les travailleurs à bas salaires et doivent être corrigés d'urgence (voir les chapitres I et IV).

15. Ces coûts sont en partie masqués en Slovaquie en raison des arriérés de paiement extrabudgétaires du secteur hospitalier, qui sont périodiquement « épongés » par l'État. Rien qu'en 2002, ces arriérés ont atteint 1.5 pour cent du PIB.
16. Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.
17. Le rapport de dépendance des personnes âgées est actuellement de l'ordre de 15 à 16 pour cent, contre plus de 20 pour cent dans les autres anciens pays en transition.
18. La Slovaquie est un petit pays et son territoire n'est fragmenté par aucun obstacle naturel. Si les problèmes de transport pouvaient être résolus, les régions orientales pourraient s'intégrer rapidement et pleinement à l'économie nationale et devenir des destinations intéressantes pour les investissements en Europe centrale. D'après des enquêtes très récentes auprès des investisseurs, les difficultés de transport ont un effet dissuasif.
19. L'état de santé de la population ne dépend qu'en partie de la qualité des services de santé. Il est également influencé par des facteurs comme le niveau de revenu, l'éducation, la nutrition, les conditions de travail, etc.
20. Monographie de la Banque mondiale, 2002.
21. Suivant la méthode du SEC-95 et abstraction faite des coûts de restructuration des banques. Le déficit devait être ramené de 4.7 à 3.3 pour cent du PIB compte tenu des coûts de restructuration des banques.
22. D'après une évaluation récente de l'infrastructure routière par la Banque mondiale, « un manque d'entretien entraîne une dégradation progressive de l'infrastructure de transport existante ». Pour combler le retard accumulé à cet égard et adapter la capacité du réseau de base et celle du réseau autoroutier, il faudrait 2.3 fois plus de crédits. La Banque mondiale estime que cette situation « n'est pas viable au delà du très court terme ».
23. Voir *Études économiques de l'OCDE, Slovaquie*, 1996, 1999.
24. Des chapitres spéciaux ont été créés pour le Trésor et la dette ; les montants qui y sont inscrits peuvent être dépassés si la situation financière l'exige.
25. Information provenant de la Cour des comptes.
26. Les dépenses de sécurité sociale sont celles qui font l'objet des dépassements les plus importants, notamment dans le domaine de la santé. Les caisses d'assurance-maladie soumettent leurs prévisions budgétaires au ministère de la Santé, mais les augmentations de coûts non budgétisées, les dépenses pharmaceutiques non financées et les déficits *ex post* du secteur hospitalier sont devenus monnaie courante.
27. En 2002, année d'élections, les prévisions de dépenses ont été massivement dépassées à la suite d'augmentations de pensions et de salaires décidées en cours d'année.
28. En 2003, l'État pourrait consacrer à la réduction de la dette une partie de ses recettes limitées au titre de la privatisation.
29. D'après le ministère de l'Environnement, les « anciennes contraintes qui pèsent sur l'environnement » devraient atteindre 21 milliards de couronnes, soit environ 2 pour cent du PIB, dont 12 milliards sur des sites contaminés et 0.34 milliard pour l'assainissement d'anciennes bases militaires soviétiques. Il y a aussi d'autres estimations, plus élevées, des obligations au titre de l'environnement (voir la section ci-après sur le développement durable).
30. Les paramètres du système de retraite n'étant pas stabilisés, le calcul des obligations au titre des pensions ne peut être que très approximatif (voir plus loin).

31. Ces lignes directrices s'appuient sur les expériences de budgétisation fonctionnelle menées aux États-Unis et dans certains pays européens, ainsi que sur les conseils formulés par les autorités budgétaires de ces pays.
32. Y compris le ministère de l'Éducation, la Cour suprême et l'Académie des sciences.
33. En vertu de ce programme, les tarifs résidentiels de l'électricité seraient relevés de 40 pour cent, et ceux du gaz de plus de 100 pour cent. Étant donné l'impact de ces majorations sur l'inflation et le revenu réel (les prix administrés représentent près de 20 pour cent du panier de produits retenus pour le calcul de l'indice des prix à la consommation), un ajustement progressif est prévu.
34. En échange de subventions globales, ZSR s'est engagé à mettre un terme à tout emprunt non officiel et à l'augmentation de ses arriérés de paiement, tout en fermant 25 lignes régionales. Il est encore trop tôt pour dire si les résultats obtenus sont conformes aux termes de l'accord – les failles sont encore nombreuses dans ce secteur.
35. Les garanties concernant des risques élevés seront prudemment comptabilisées à 100 pour cent de la valeur nominale.
36. Voir Diamond (2002).
37. Les administrations infranationales ne reçoivent qu'une part très réduite des recettes fiscales totales. Celle-ci n'était que de 5 pour cent en 2001 pour les communes.
38. C'est effectivement le cas dans de nombreuses régions de Slovaquie.
39. Un recours excessif aux dotations de l'administration centrale peut inciter les administrations infranationales à chercher à négocier des subventions supplémentaires plutôt que de réaliser des économies. Le problème se pose souvent dans les pays comme l'Irlande, la Suisse et, jusqu'à une date récente, l'Italie, qui utilisent des subventions affectées calculées sur la base des coûts effectifs ex post pour financer des services publics locaux, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'aide à l'emploi (voir Joumard et Kongsrud, 2003).
40. Des indices de plus en plus nombreux conduisent à penser que des arriérés ont été accumulés et que des dettes non autorisées ont été contractées dans les secteurs de l'enseignement et de la santé en 2002 et 2003, lorsque ces derniers relevaient à la fois de la compétence de l'administration centrale et de celle des administrations régionales et locales. Les pressions politiques en faveur de la réouverture des 25 lignes ferroviaires locales déficitaires, souvent relayées par les autorités régionales, se sont aussi intensifiées pendant la même période.
41. Ce problème est particulièrement bien illustré par les liaisons entre le nord de la Hongrie et le sud de la Slovaquie en matière de transports et de communications, qui restent très insuffisantes. La première région manque de main-d'œuvre, alors que la seconde connaît un chômage massif. Leurs marchés du travail ne sont pas intégrés et la mobilité interrégionale est faible. Une coordination des politiques en matière d'infrastructures routières et de programmes du marché du travail pourrait améliorer la situation à l'échelle régionale.
42. D'après un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur chargé des réductions d'effectifs, le dernier amendement à la loi sur la fonction publique crée de nouveaux obstacles administratifs aux licenciements, car chaque cas doit faire l'objet de consultations avec l'Office de la fonction publique.
43. La décentralisation se heurte au même problème en République tchèque.
44. Faute d'un consensus avec les syndicats d'enseignants, le principe de rémunération au résultat pour les enseignants des établissements primaires et secondaires a été aban-

donné en 2003. Les professeurs et les établissements de l'enseignement supérieur se sont vu offrir la possibilité de choisir entre le système de rémunération classique et la rémunération au résultat.

45. OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003.
46. Un programme d'assistance récent OCDE-SIGMA relatif à la mise en place de systèmes de contrôle interne des finances publiques dans l'administration publique souligne la nécessité d'une reconversion : « Nombre de nos recommandations, si elles sont mises en œuvre, se traduiront par de nouveaux changements complexes et importants dans les méthodes de travail actuelles... en principe, une organisation budgétaire aura besoin d'un système comptable ayant à peu près les mêmes fonctionnalités que celui d'une entreprise moyenne... Non seulement le système comptable servira au contrôle financier, mais il jouera un rôle important dans la gestion de l'organisation budgétaire ». L'accent est mis également sur les besoins de formation dans le domaine de la lutte contre la fraude : « À ce jour, très peu d'enquêtes ont été réalisées pour détecter les cas de fraude. Il faudra donc doter les équipes concernées de ressources suffisantes et leur assurer une formation appropriée » (OCDE-SIGMA, 2003).
47. La Banque centrale a récemment mis en garde contre le caractère excessivement optimiste des hypothèses utilisées pour la réforme du système de retraite.
48. Une partie du produit des privatisations récentes, représentant 6 pour cent du PIB, a été mise en réserve pour financer cette réforme. Cependant, les besoins seront plus importants, étant donné que l'équivalent de plus de 1 pour cent du PIB sera ainsi affecté à d'autres emplois chaque année pendant une période de transition de 20 à 30 ans.
49. Deux de ces trois projets de loi ont déjà été adoptés. Celui qui redéfinira la couverture universelle fait actuellement l'objet d'un examen interministériel et devrait être voté au début de 2004.
50. La concurrence sur le marché de l'assurance-maladie n'a pas abouti aux réductions de coûts prévues, pour un certain nombre de raisons. En particulier, les assureurs, même s'ils en ont la possibilité, n'ont pas passé de contrats sélectifs avec des prestataires ou négocié avec eux des améliorations qualitatives ou une meilleure gestion des soins, notamment dans les pays où, traditionnellement, les assureurs avaient l'obligation de passer des contrats avec tous les prestataires.
51. Ce processus va en outre être accentué par l'intégration de la Slovaquie aux marchés de l'Union européenne dans les domaines des produits pharmaceutiques, de l'équipement médical et des professions de la santé. D'après une estimation récente du coût budgétaire prévisible de l'alignement des salaires et des prix dans le secteur de la santé, des pressions importantes devraient s'exercer sur les dépenses en République tchèque voisine. Voir *Études économiques de l'OCDE, République tchèque*, 2003.
52. On trouvera des études récentes sur les perceptions de la corruption par le secteur des entreprises sur le site web du chapitre de Transparency International concernant la Slovaquie (www.transparency.sk).
53. Les autorités tchèques, en revanche, ont, semble-t-il, mieux réussi jusqu'ici à combattre la criminalité économique. Plusieurs anciens hauts fonctionnaires, y compris d'anciens ministres des Finances, ont été condamnés. Bien que la corruption soit importante dans les deux pays, le système juridique tchèque paraît plus solide pour ce qui est de la qualité de la législation et de la mise en œuvre. Cette situation pourrait bien s'expliquer par l'absence de véritable tradition juridique en Slovaquie avant sa séparation de la République tchèque en 1993. Jusqu'alors, la jurisprudence tchèque

et slovaque était essentiellement formulée à Prague. Les autorités les plus expérimentées chargées de la mise en œuvre de la loi étaient aussi basées dans la partie tchèque de l'ancienne Fédération.

54. Pour améliorer la situation, en 2003 les autorités ont recruté 400 agents chargés du traitement des affaires judiciaires au jour le jour, et 200 autres doivent être embauchés en 2004.
55. Les autorités ont élaboré une législation visant à rationaliser les procédures d'appel, qui devrait entrer en vigueur d'ici à une année.
56. Une illustration récente de cette situation est le pourcentage relativement faible d'adultes slovaques (36 pour cent) qui estiment que la législation prévue sur les conflits d'intérêt devrait s'appliquer aussi aux administrations régionales (*www.transparency.sk*).
57. D'après des recherches réalisées pour Transparency International Slovensko, les sociétés à capitaux étrangers introduisent des normes éthiques plus strictes en Slovaquie que celles appliquées par les entreprises nationales. Ces effets de démonstration sont importants. Ils seront vraisemblablement renforcés par la perte de pertinence des « jeux » exceptionnels comme la privatisation et l'influence croissante des « jeux » répétés comme une activité d'entreprise continue, à mesure que le respect mutuel des règles aura des retombées positives. Voir « Ako vnímajú korupciu podnikatelia », *Hospodárske noviny*, 27 août 2003.
58. Le nouveau régime devrait libérer le personnel du Registre commercial de la lourde charge que représente l'examen des données de fond contenues dans les documents soumis, lui permettant de ne s'occuper que des aspects de procédure du processus d'enregistrement. Dans ces conditions, ce sont les agents économiques engageant des transactions avec des entreprises nouvellement enregistrées qui supporteront le coût de la collecte d'informations sur les antécédents de ces entreprises.
59. Voir l'analyse sur les emplois précaires et la note méthodologique connexe au premier chapitre.
60. Voir l'entretien avec le ministre de la Justice, *Trend*, 3 juillet 2003.
61. Ce cadre est essentiellement fondé sur la législation qui prévoit une simplification des opérations de transfert (loi 175/1999), des incitations à l'investissement semblables à celles en vigueur dans les pays voisins (loi 565/2001), des allègements d'impôts (loi 366/1999), des subventions à la création d'emplois et au recyclage (modifications de la loi 387/1996), une aide aux parcs industriels (loi 193/2001) et une aide de l'État (loi 434/2001).
62. Outre la compagnie d'électricité, le groupe d'entreprises stratégiques comprend des entités vendues en partie à des investisseurs stratégiques (Compagnie slovaque du gaz, Slovak Telecom, Compagnie slovaque d'assurances, Caisse d'épargne slovaque) ainsi que des entités appartenant entièrement à l'État (Compagnie slovaque des eaux, Poste slovaque, Chemins de fer slovaques et Entreprises slovaques des forêts) et des sociétés régionales d'autocars contrôlées par l'État. Les autorités ont décidé récemment de privatiser les entreprises stratégiques au cas par cas, se réservant le droit de vendre l'ensemble des actions. La modification correspondante de la loi sur les entreprises stratégiques doit encore être approuvée par le Parlement.
63. Voir Bella et Durkovic (2003) pour un examen détaillé. Voir aussi « Dispute Between Slovak Telecom and eTel Continues », *ISI News*, août 2003.

64. Voir « Ability of Telecommunications Office to Use its New Powers Doubted », ISI News, septembre 2003.
65. En juillet 2002, le Bureau des télécommunications de la République slovaque a accordé à Profinet.sk (un fournisseur de services d'Internet) une licence GSM et UMTS, car c'était le seul soumissionnaire pour la licence combinée GSM/UMTS. Profinet est ainsi devenu le troisième opérateur de téléphonie mobile dans le pays, mais en septembre 2002, les licences GSM et UMTS lui ont été retirées car il n'a pas été en mesure de s'acquitter à temps du premier versement correspondant au droit de licence..
66. Consommation annuelle supérieure à 40 GWh.
67. À la date du 30 juin 2003.
68. En fait, certains ménages ont apparemment subi d'importantes augmentations des tarifs en même temps qu'une dégradation de la qualité du service. Les difficultés des consommateurs face aux distributeurs d'énergie en position de monopole ont souvent été décrites dans la presse quotidienne slovaque. Voir, par exemple, « Energetika zosťáva monopolom », Hospodárske noviny, 7 mai 2003.
69. L'autorité de la concurrence a réussi notamment à être persuasive dans le cas d'une centrale d'énergie pour laquelle le réseau de transport a été séparé du producteur en place et les participations de contrôle dans les distributeurs régionaux ont été vendues à différents investisseurs stratégiques. Mais la compagnie du gaz (SPP) a été privatisée globalement.
70. Par exemple, la plus haute cour d'appel a infirmé en juin 2003 une décision de l'autorité de la concurrence dénonçant l'exploitation abusive d'une position dominante par l'opérateur de téléphone en place (ST).
71. Cette ventilation est fondée sur les statistiques de la Banque nationale slovaque concernant les nouveaux prêts dans le secteur non financier pendant les quatre premiers mois de 2003. On ne dispose pas de données comparables pour des périodes antérieures.
72. Pour des précisions sur les programmes de prêts, voir Agence nationale pour le développement des petites et moyennes entreprises (2002), pp. 46-7.
73. Ce projet a pris du temps en raison des consultations et de la coopération nécessaires entre les autorités de surveillance en place.
74. En juin 2003, Kontinuita détenait 5 pour cent du marché de l'assurance-vie.
75. L'indemnité maximale consentie à une victime d'un accident automobile en Slovaquie l'an dernier a été environ 4 fois plus élevée que les montants maximaux consentis par les tribunaux en Allemagne ou au Royaume-Uni, 10 fois plus élevée que le maximum consenti en Espagne et plus de 20 fois plus élevée que celui consenti en République tchèque. Voir Trend, 12 juin 2003.
76. Situation au 30 juin 2003.
77. Dans les régimes d'assurance automobile sans égard à la faute, la responsabilité n'est pas établie en cas d'accident. Les conducteurs en cause soumettent des déclarations à leurs compagnies d'assurances respectives et reçoivent un dédommagement immédiat sans que soient impliqués des avocats, des tribunaux et des juges. Les dommages subjectifs (douleur, stress émotionnel, etc.) ne sont en général pas couverts, alors les dédommagements pour blessures sont assujettis à des plafonds prédéterminés. On trouve des systèmes d'assurance sans égard à la faute dans certains États des États-Unis et en Colombie-Britannique (Canada).

78. Le prix de la reprise obligatoire ne peut être inférieur à la valeur moyenne de l'action durant les 6 mois précédant la reprise. Dans le cas de Slovnaft, la valeur moyenne de l'action a été portée d'environ 1 093 couronnes slovaques à 1 379 couronnes slovaques par une seule transaction effectuée cinq jours avant que MOL n'achète la participation majoritaire. MOL a demandé à l'Autorité des marchés financiers d'approuver la prise de contrôle au prix de 1 200 couronnes par action ; cette offre a été rejetée par l'Autorité. MOL a ensuite demandé à l'Autorité des marchés financiers d'approuver la reprise au prix de 1 379 couronnes par action, et cette offre a été agréée le 29 octobre 2003. Toutefois, en décembre 2003 MOL n'avait pas donné suite à l'offre approuvée.
79. On distingue des fonds « prudents », « équilibrés » et « axés sur la croissance ». Les fonds présentant les risques les plus élevés ne seront accessibles qu'aux cotisants ayant un horizon de placement à long terme, c'est-à-dire à ceux qui sont loin de la retraite. Les personnes proches de la retraite ne seront autorisées à investir que dans les instruments les plus sûrs.
80. Au lieu de créer une nouvelle autorité nécessairement moins expérimentée.
81. L'étude économique précédente de l'OCDE sur la République slovaque (2002) contenait un chapitre consacré au marché du travail, dans lequel l'accent était mis sur le chômage élevé et le développement du capital humain.
82. Les ratios correspondants pour les autres pays de l'OCDE ayant un secteur public de grande taille sont de 14.5 pour cent en Espagne, 16 pour cent en Italie, 18 pour cent au Portugal et 18 pour cent en Belgique, toutes valeurs inférieures à celle de la Slovaquie. La France accuse un taux un peu plus élevé, à 23 pour cent.
83. La proportion de bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la population d'âge actif observée en Slovaquie dépasse de 3½ points de pourcentage celle de la République tchèque, pays où sont appliquées des dispositions comparables.
84. Les autorités slovaques exigent désormais qu'au moins une demande d'emploi attestée soit effectuée toutes les deux semaines. Face à l'afflux de demandes émanant de chômeurs, de nombreuses petites entreprises auraient refusé de les prendre en compte afin de réduire leurs frais de traitement ; d'autres ont commencé à délivrer de fausses attestations en échange de versements d'argent illicites.
85. D'après une analyse du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille, il existe un lien clair et statistiquement significatif entre la baisse récente du chômage recensé et la diminution observée du nombre des bénéficiaires de l'aide au revenu. Si la contraction du taux de chômage officiel était due uniquement à des radiations du registre, le coefficient de pente de la régression du nombre de bénéficiaires de l'aide au revenu sur le nombre de chômeurs recensés (correction faite des variations saisonnières et de l'emploi dans les travaux publics) serait non significatif. Le nombre effectif de personnes radiées du registre a pu être estimé à partir de données sur l'emploi et le chômage tirées de l'enquête sur la population active. Cependant, des doutes existent en ce qui concerne l'exactitude des chiffres du chômage tirés de l'enquête sur la population active, surtout depuis l'inclusion des travaux publics en 2001 : ceux-ci sont inégalement répartis entre les régions, or l'échantillon utilisé est représentatif au plan régional.
86. D'après un rapport établi par la société Trexima (www.trexima.sk) pour le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille, la proportion de travailleurs percevant le salaire minimum lors du dernier trimestre de 2002 s'échelonnait de 0.8 pour cent dans la région de Bratislava, à 1.5 pour cent dans les régions de Presov et de Trnava.

87. Deux pour cent des ménages vivent dans des appartements dont les loyers sont réglementés.
88. Voir « Informácia o nákladoch na dopravu a ich vplyv na flexibilitu pracovného trhu a územnú mobilitu pracovnej sily », 25.03.2002, www.employment.gov.sk.
89. *Ibid.*
90. La capacité insuffisante des universités slovaques incite un nombre croissant d'étudiants slovaques à s'inscrire dans des programmes universitaires proposés dans les pays voisins, en particulier la République tchèque. Le traité bilatéral de 1999 assure aux citoyens slovaques un accès non discriminatoire aux universités tchèques, en ce sens qu'ils n'ont pas à régler de droits de scolarité. Comme il n'existe pas véritablement de barrière de langue entre les deux pays, le nombre d'étudiants slovaques en République tchèque s'est accru rapidement. L'amélioration de la situation des entreprises pourrait inciter nombre de ces étudiants à rentrer chez eux une fois leur diplôme en poche. Par le passé, de nombreux diplômés slovaques ont trouvé un emploi en République tchèque, mettant à profit le traité de 1993 relatif au marché du travail qui assure aux Slovaques un libre accès au marché du travail tchèque et réciproquement.
91. La Slovaquie n'a malheureusement pas participé à l'évaluation des résultats des élèves (2000) réalisée dans 28 pays de l'OCDE, de sorte qu'il n'existe pas de données comparatives fiables sur la qualité de son système éducatif. Les résultats de l'évaluation comparative réalisée dans les pays de l'OCDE en 2003, y compris en Slovaquie, ne sont pas encore disponibles.
92. De nombreux Tziganes ont été scolarisés dans des établissements d'enseignement primaire spécialisés accueillant des enfants à problèmes.
93. Voir ministère de l'Environnement 2002.
94. Les questions relatives à la pollution atmosphérique dans la République slovaque sont examinées plus en détail dans OCDE (2002).
95. Par exemple, le coût de la pollution atmosphérique dans les pays de l'UE a été estimé à pas moins de 5 pour cent du PIB au début des années 90.
96. La CEE-ONU (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe) est le Secrétariat de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance. Cette convention couvre certains problèmes d'environnement dans la région de la CEE-ONU et a été étendue par huit protocoles qui exposent les obligations à respecter ou les mesures spécifiques à prendre par les Parties et énoncent ainsi les principes généraux de la coopération internationale pour la lutte contre la pollution atmosphérique.
97. Directive « Euro III » n° 98/70 de 2000.
98. Cette dégradation de la situation budgétaire est due uniquement aux pensions. L'augmentation des dépenses de santé liées au vieillissement exercera une pression supplémentaire sur les finances publiques.
99. Une nouvelle formule de calcul des pensions fondée sur les « points d'évolution du salaire personnel » reflétant le rapport entre la rémunération du salarié et le salaire moyen durant la période de cotisation resserrera le lien entre les prestations et les cotisations.
100. Dans une estimation préliminaire fondée sur des hypothèses simplificatrices, le ministère du Travail et des Affaires sociales a calculé que lorsque le nouveau système de calcul des prestations sera pleinement opérationnel, jusqu'à 4 pour cent des hommes

et 18 pour cent des femmes partant à la retraite pourraient entrer dans le filet de protection sociale et avoir droit à des transferts sociaux supplémentaires.

101. Même la hausse des pensions de 6 pour cent pour une année supplémentaire de travail ne suffira pas à couvrir les coûts afférents au report de la retraite d'une année et au versement de cotisations au taux de 28 pour cent.

Bibliographie

- Agence nationale pour le développement des petites et moyennes entreprises (2002), *State of Small and Medium Enterprises in the Slovak Republic*, NARMSP, Bratislava.
- Allan, W. et T. Parry (2003), « Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges », *IMF Working Paper*, n° WP/03/163.
- Banque mondiale (2001), *Slovak Republic: Living Standards, Employment and Labor Market Study*. Report n° 22351 – SK. Banque mondiale, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2001), *Slovak Republic: Living Standards, Employment and Labor Market Study*: n° 22351.
- Banque mondiale (2002), *Slovak Republic: Development Policy Review: Summary Report Volume I*.
- Banque mondiale (2002), *Slovak Republic: Development Policy Review: Summary Report Volume II*.
- Barosová, M. et al (2002), *EIRO comparative study on collective bargaining coverage and extension procedures – report on Slovakia*, European Industrial Relations Observatory, Vienna.
- Bella, T. et M. Ďurkovič (2003), « The Internet and New Information and Communication Technologies », *Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society*, Institut des affaires publiques, Bratislava.
- Bleaney, M. et al. (2001), « Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run », *Canadian Journal of Economics*, vol. 34, n° 1.
- Corricelli, F. et V. Erolani (2002), « Cyclical and structural deficits on the road to accession: fiscal rules for an enlarged European Union », *Transition Economics Discussion Paper Series*, n° 3672, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Diamond, J. (2002), « Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required? », *IMF Working Paper*, n° WP/02/240.
- Diamond, J. (2003), « From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies », *IMF Working Paper*, n° WP/03/169.
- Fajnzylber, P., W.F. Maloney (2001), « How Comparable are Labor Demand Elasticities across Countries », *World Banking Working Paper*.
- FMI (2003), « Slovak Republic – Staff Report for the 2003 Article IV Consultation », 8 juillet 2003.
- Förster, M. et M. Pellizzari (2000), « Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area » *OCDE Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 42, Paris.
- Giavazzi, F. et M. Pagano, « *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries* », Università di Bologna, CEPR, et NBER/Università Di Napoli et CEPR.

- Gleich, H. (2003), « Budget institutions and fiscal performance in central and eastern European countries », Working Paper Series, n° 215, Banque centrale européenne, Francfort.
- Gouvernement de la République slovaque (2002), « Priority vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002 », Bratislava.
- Hamermesh, D.S. (1993), *Labor Demand*, ISBN 0-691-02587-8, Princeton University Press, New Jersey.
- Heritage Foundation (2003), *Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, Washington, D.C.
- Institute for Management Development (2003), *IMD World Competitiveness Yearbook 2003*, IMD, Lausanne.
- Jean-Jacques Dethier (2001), « Effectiveness of Decentralization in Hungary and Slovak Republic », *document non publié*.
- Jesuit, D. et T. Smeeding (2002), « Poverty and income distribution », *Luxembourg Income Study Working Paper*, n° 293, janvier.
- Kuijs, L. (2002), « Monetary Policy Transmission Mechanisms and Inflation in the Slovak Republic », *IMF Working Paper*, n° WP/02/80.
- Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (2003), *Návrh stratégie podpory rastu zamestnanosti prostredníctvom zmien sociálneho systému a trhu práce*, Bratislava.
- Ministère des Transports, des Postes et des Télécommunications de la République slovaque (2000), « Updating, Referring and Specification », *Principles of the State Transport Policy of the Slovak Republic*, Bratislava, janvier.
- OCDE (2000), *Études économiques : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques : République slovaque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives des communications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE-SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion) (2003), « SIGMA Peer Assistance to the Public Internal Financial Control System in the Slovak Republic », *Short SIGMA Paper*, octobre 2002 – février 2003, OCDE-SIGMA.
- OCDE, Comité des politiques de développement territorial (2003), « Territorial Review of the Vienna-Bratislava Region », OCDE.
- PAS (2002), *Business Environment Report: Slovak Republic 2002*, PAS Business Alliance of Slovakia, Bratislava.
- Procházka R., B. Jablonka, D. Lipšic, V. Pirošik et E. Valko (2003), « Rule of Law, Legislation and Law Application », *Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society*, Institut des affaires publiques, Bratislava.
- Sabol, T. et A. Hošková, 2003, « Foreign Direct Investment in the Slovak Economy and its Influence on the Business Sector » BIATEC XI, Banque nationale de Slovaquie, Bratislava, pp. 19-22.
- Toth, J. et A. Chudik (2002), « What is the consequence of 14 %+ public wage growth in 2002? », *Slovak and Inflation Wage Models: Economics Paper*, n° 1, ING Bank N.V., Londres.

- Vaňo, B. (2001), *The Demographic Characteristics of Roma Population in Slovakia*. Infostat, Bratislava.
- Vaňo, B. (2002), *Projection of Roma Population in Slovakia until 2025*. Infostat, Bratislava.
- Vašečka, M. et I. Radičová (2002), « Social exclusion and double marginalization of the Roma in the Slovak Republic after 1989 », in B. Funke et L. Pizzati, dir. de publ., *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Vašečka, M. (2003), « Roma », *Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society*, Institut des affaires publiques, Bratislava.
- Whelan, K. (1999), « Tax incentives, material inputs and the supply curve for capital equipment », *Finance and Economics Discussion Series*, n° 1999-21, Conseil de la Réserve fédérale, Washington, D.C.
- Zemanovičová, D. et E. Sičáková-Beblavá (2003), « Transparency and Corruption », *Slovakia 2002: A Global Report on the State of Society*, Institut des affaires publiques, Bratislava.

*Annexe***Chronologie économique****2002****Juillet**

Le gouvernement conclut la plus grosse opération de privatisation en cédant une participation de 49 % dans la compagnie gazière *Slovenský Plynárenský Priemysel* à un consortium regroupant les sociétés allemande *Ruhrigas*, française *GdF* et russe *Gazprom*.

Le groupe allemand *Allianz* acquiert la première compagnie d'assurances slovaque, *Slovenská Poistovna*, après accord de l'autorité antimonopole.

Août

Le gouvernement approuve une hausse de 13 pour cent du salaire minimum, applicable à partir d'octobre 2002.

Septembre

Les élections générales conduisent à la formation d'un gouvernement de coalition quadripartite de centre-droit avec M. Mikulas Dzurinda comme Premier ministre.

Le Bureau antimonopole approuve la vente d'une participation de 49 % dans les compagnies régionales de distribution d'électricité *Zapadoslovenska Energetika* (ZSE), *Vychodoslovenska Energetika* (VSE), *Stredoslovenska Energetika* (SEE) respectivement à l'entreprise allemande *E.ON Energie*, à l'entreprise allemande *RWE Plus* et à l'entreprise française *EdF*.

Octobre

Libéralisation du marché de l'électricité, qui permet aux grandes entreprises consommatrices d'acheter de l'électricité à l'étranger.

La Banque nationale de Slovaquie abaisse de 8.25 à 8.0 pour cent son taux de stérilisation à deux semaines.

Novembre

Les agences de notation *Moody's* et *Fitch* réévaluent les perspectives des obligations en devises à long terme de la Slovaquie de « Baa3 » à « A3 » et de « BB+ » à « BBB- » respectivement.

Le Parlement approuve la réduction de 23 à 20 pour cent du taux de base de la TVA et un relèvement du taux inférieur de 10 à 14 pour cent. Il approuve aussi une augmentation des accises sur le tabac et les produits du tabac.

La Banque nationale de Slovaquie réduit ses taux d'intérêt directeurs de 150 points de base.

Décembre

L'Office des télécommunications émet une licence pour l'exploitation d'un réseau de câble sans fil via MMDS en faveur de *Satro*, qui devient un concurrent du principal câblo-opérateur, *UPC Slovensko*.

Le service de notation de *Standard & Poor's* relève de « BBB- » à « BBB » sa note pour les emprunts en devises à long terme de la République slovaque.

2003

Janvier

Forte augmentation des prix administrés pour le gaz naturel, le chauffage, l'électricité, le logement, les transports, l'eau et les services d'assainissement.

La bonification du taux hypothécaire est ramenée de 4.5 à 2.5 pour cent.

Le groupe français *PSA Peugeot Citroën* annonce sa décision de construire une nouvelle usine de montage en Slovaquie pour un coût d'environ 700 millions d'euros. L'usine sera opérationnelle en 2006, aura une capacité annuelle de 300 000 véhicules et emploiera 3 500 personnes.

Les salariés de la compagnie nationale de chemins de fer se mettent en grève pour protester contre la suppression annoncée du transport de voyageurs sur 25 lignes régionales et contre les licenciements associés.

Février

Le Parlement approuve la suppression du ministère des Privatizations, qui prendra effet en avril 2003.

Mars

Création de *Bratislavská Regionálna Kolajova Spolonost* (BRKS), première compagnie ferroviaire régionale en Slovaquie, qui exploitera initialement deux lignes.

La Bourse des valeurs de Bratislava suspend à deux reprises la cotation des actions de *Slovnaft*, premier raffineur de pétrole en Slovaquie, en raison de soupçons de manipulation du marché en prévision de la reprise de la société par le groupe hongrois MOL.

Le Conseil de la télévision slovaque approuve une nouvelle structure de programmation et d'organisation pour la télévision slovaque de service public (STV), avec une réduction des effectifs de 60 pour cent d'ici 2003.

L'agence internationale de notation *Fitch* relève de « BBB- » à « BBB » la note des emprunts en devises à long terme de la République slovaque.

Avril

Le Parlement approuve une réduction de 20 à 15 pour cent de l'aide publique à l'épargne pour la construction privée de logements, avec effet en janvier 2004.

Mai

Lors d'un référendum sur l'entrée de la Slovaquie dans l'Union européenne, 92.5 pour cent des votants ont appuyé l'adhésion à l'UE. La participation atteint 52 pour cent.

Le Parlement approuve un Code du travail révisé qui porte de 150 à 250 heures par an le nombre d'heures supplémentaires que les salariés peuvent effectuer et qui institue de nouvelles formes d'emplois à temps partiel pouvant atteindre 20 heures par semaine, ces dispositions prenant effet en juillet 2003.

Le Parlement adopte une révision de la loi sur les télécommunications qui a pour effet de dégroupier les boucles locales, de modifier la procédure de délivrance de licences et de renforcer les pouvoirs de l'organisme de régulation du marché, à savoir le Bureau des télécommunications.

La banque autrichienne Meindl Bank prend une participation majoritaire dans Banka Slovakia.

Juin

La Banque mondiale approuve un Projet de gestion des finances publiques de 5 millions d'euros qui vise à appuyer la stratégie de réforme des finances publiques de la Slovaquie.

Juillet

La Slovaquie adhère à l'Accord sur la zone économique européenne.

Août

Relèvement des accises sur le tabac, la bière et les huiles minérales.

Septembre

La Banque mondiale approuve deux prêts au titre de la réforme du secteur de la santé, pour un total de 66 millions d'euros.

La Banque nationale de Slovaquie réduit ses taux d'intérêt directeurs de 25 points de base.

La Confédération des syndicats (KOZ) organise une grève générale nationale d'une heure pour appuyer ses revendications concernant les augmentations de salaire et la réforme des retraites.

Octobre

Le gouvernement décide d'augmenter le salaire minimum de 9 pour cent à partir d'octobre 2003. En outre, les représentants du gouvernement et la Confédération des syndicats (KOZ) signent une convention collective dans le service public. Ce document prévoit une majoration de 7 pour cent des salaires du secteur public à compter d'août 2004.

Le gouvernement approuve un projet de loi sur les retraites qui prévoit la création d'un deuxième pilier capitalisé. Le nouveau système sera obligatoire pour les entrants sur le marché du travail, tandis que les salariés actuels pourront choisir entre le nouveau régime et le système par répartition en place.

Novembre

La Commission européenne publie un rapport d'évaluation complet sur les travaux préparatoires de la Slovaquie en vue de l'adhésion à l'UE, d'où il ressort que la Slovaquie a atteint un degré élevé d'alignement sur les acquis communautaires dans la plupart des secteurs d'action. Toutefois, le rapport avertit que la Slovaquie doit prendre des mesures immédiates et décisives pour régler quatre questions concernant la concurrence et l'agriculture si elle veut être prête à la date d'adhésion.

Le Parlement approuve un projet de loi sur les bureaux régionaux et de district, qui supprime la totalité des 79 bureaux de district existants. À compter de janvier 2004, ils seront remplacés par 50 bureaux de zone, contrôlés par 8 bureaux régionaux.

Le Parlement approuve la loi sur le financement des écoles élémentaires et secondaires et des installations scolaires qui, à compter de janvier 2004, instaure un nouveau modèle de financement prenant en compte le nombre d'élèves ainsi que la taille et la catégorie de l'établissement.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2004 01 2 P) ISBN 92-64-02027-6 – n° 534020 2004

ISSN 0304-3363