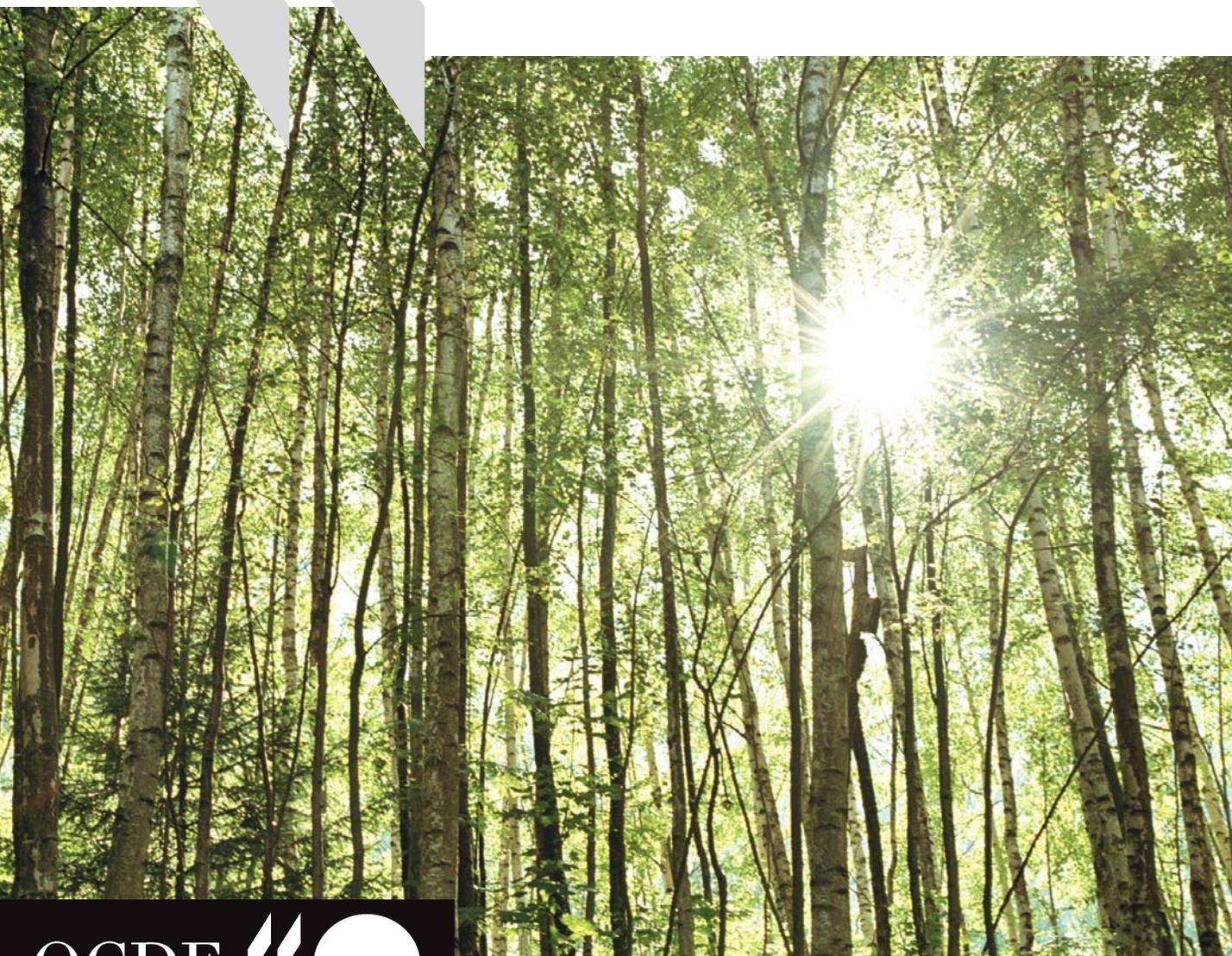




**Études économiques  
de l'OCDE**

**République  
slovaque**



**OCDE**



**ÉDITIONS OCDE**

**Volume 2005/16 – Septembre 2005**

# Études économiques de l'OCDE

## République slovaque

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*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.*

*Publié également en anglais*

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Principaux défis économiques de la République slovaque</b> .....	19
La Slovaquie est parvenue à accélérer son processus de rattrapage .....	20
Quatre défis à relever pour stimuler l'élargissement de la croissance et la hausse de l'emploi. ....	40
Notes .....	42
Annexe 1.A1. La réforme fiscale de 2004 .....	43
<b>Chapitre 2. Politiques visant à préparer la voie à l'adhésion à la zone euro.</b> .....	49
La stabilité des prix paraît accessible, mais des risques demeurent .....	51
La stabilité du taux de change pourrait être le critère le plus difficile à respecter ....	56
Le coût de la réforme des retraites menace la mise en conformité avec le critère du déficit public .....	60
Les taux d'intérêt ont déjà convergé vers les niveaux de la zone euro .....	63
Conclusions. ....	64
Notes .....	65
Bibliographie. ....	67
Annexe 2.A1. Estimations du taux de change d'équilibre de la Slovaquie .....	70
<b>Chapitre 3. Politiques visant à favoriser la création d'emplois et à améliorer la mobilité de la main-d'œuvre</b> .....	75
Les incitations au travail ont été renforcées .....	76
Une création d'emplois favorisée par des marchés du travail flexibles, mais entravée par des prélèvements élevés sur les salaires. ....	79
Une nouvelle politique du logement est nécessaire pour améliorer la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre .....	84
Notes .....	89
Bibliographie. ....	90
<b>Chapitre 4. Créer des conditions plus propices à l'innovation et à la croissance</b> .....	93
Une stratégie de développement permettant une diversification au-delà de l'IDE. ....	94
Renforcer le capital humain et l'enseignement .....	95
Créer des conditions propices à l'innovation dans le secteur des entreprises .....	102
Développer une société de l'information .....	108
Amélioration de l'environnement général dans lequel évoluent les entreprises .....	111

Notes .....	122
Bibliographie.....	124
<b>Chapitre 5. Bâtir un secteur public moderne.....</b>	<b>127</b>
Les équilibres budgétaires se sont considérablement améliorés et les institutions chargées des finances publiques ont été renforcées .....	128
Une décentralisation administrative de grande ampleur a été lancée .....	128
Le cadre budgétaire à moyen terme est ambitieux, mais il faut renforcer la définition des priorités .....	134
Nouvelles réformes visant à améliorer la qualité de la gouvernance et des services publics.....	139
Notes .....	150
Bibliographie.....	153
Annexe 5.A1. La décentralisation budgétaire en Slovaquie .....	155
Annexe A. Mise en œuvre des recommandations antérieures de l'OCDE.....	161
<b>Encadrés</b>	
1.1. Une réforme fondamentale de la fiscalité .....	24
1.2. Incitations à l'investissement direct étranger .....	25
1.3. Le rôle de l'IDE .....	29
1.4. Prévisions à court terme de l'OCDE pour la Slovaquie .....	32
1.5. Retombées de la productivité.....	33
2.1. L'effet Balassa-Samuelson et l'effet boxeur .....	53
2.2. L'(in)efficacité de l'intervention sur le marché des changes .....	57
2.3. Changements récents du Pacte de stabilité et de croissance .....	62
3.1. Mesure du chômage.....	80
3.2. Arguments en faveur d'une réduction des prélèvements sur les salaires des travailleurs peu qualifiés .....	83
3.3. Résumé des recommandations .....	89
4.1. Politiques d'atténuation de l'impact de l'origine socio-économique sur la performance des élèves .....	98
4.2. Politiques d'incitation à l'innovation dans le secteur des entreprises.....	105
4.3. Enseignements tirés de l'expérience d'autres pays de l'OCDE à propos des TIC... ..	110
4.4. Recommandations concernant la création de conditions plus propices à l'innovation et à la croissance.....	121
5.1. Le renforcement des institutions budgétaires et les domaines où une convergence plus poussée est possible .....	132
5.2. Dépenses consacrées à l'éducation : la Slovaquie restera-t-elle à la traîne? ...	138
5.3. Politiques en faveur de la minorité rom .....	145
5.4. Les mécanismes de marché dans les politiques de développement durable ...	148
5.5. Résumé des recommandations .....	149
<b>Tableaux</b>	
1.1. Demande, production et prix .....	32
1.2. Ventilation sectorielle de l'emploi, 2000-2004 .....	36
1.3. Plus de possibilités de migration intérieure .....	39
1.A1.1. Taux effectifs moyens d'imposition des sociétés.....	45
1.A1.2. Taux marginaux effectifs d'imposition des sociétés .....	45
2.1. L'effet boxeur dans certains membres de la zone euro.....	53

2.2. Indicateurs de la capacité de financement des administrations publiques (en % du PIB) . . . . .	61
2.A1.1. Estimations, en termes de taux de change d'équilibre comportemental (BEER), des désalignements de la couronne slovaque . . . . .	72
3.1. Cotisations de sécurité sociale obligatoire . . . . .	81
3.2. Mode d'occupation du logement . . . . .	87
4.1. Principaux indicateurs de la science et de la technologie . . . . .	104
4.2. Jugement porté sur l'environnement des entreprises en Slovaquie, 2004 . . . . .	117
5.1. Compétences de l'administration centrale, des régions et des communes . . . . .	134
5.2. Cadre budgétaire à moyen terme, 2006-2008 . . . . .	136
5.3. Partenariats public/privé . . . . .	142
5.4. Emploi et rémunérations dans les administrations publiques, 2001-2005 . . . . .	142
5.5. Ventilation de l'emploi dans les administrations publiques, budget 2004-2005 . . . . .	143

## Graphiques

1.1. Croissance du PIB et des exportations . . . . .	20
1.2. Succès dans la désinflation . . . . .	21
1.3. Une trajectoire originale d'assainissement budgétaire . . . . .	22
1.4. Un environnement compétitif pour les entreprises . . . . .	26
1.5. Améliorer la crédibilité internationale . . . . .	27
1.6. Le rôle croissant de l'IDE . . . . .	28
1.7. Entrées d'IDE par branche . . . . .	29
1.8. Sources de la croissance . . . . .	31
1.9. Croissance de la productivité dans les branches où l'IDE domine et dans les branches à capitaux slovaques . . . . .	33
1.10. Convergence de la productivité et de l'emploi . . . . .	35
1.11. Sources restantes de la variation internationale du PIB par habitant . . . . .	37
1.12. Potentiel d'emploi . . . . .	38
1.13. Potentiel d'emploi restant . . . . .	39
1.A1.1. Charge fiscale moyenne effective des sociétés en Europe . . . . .	46
2.1. Convergence de l'inflation et des taux d'intérêt aux niveaux de la zone euro . . . . .	52
2.2. La hausse des prix des biens échangeables et celle des services marchands restent divergentes . . . . .	55
2.3. Évolution du taux de change nominal et du taux de change réel . . . . .	58
2.4. Évolution récente de la couronne et mesures prises par la BNS . . . . .	59
2.5. L'impact de la réforme des retraites sur le déficit budgétaire . . . . .	61
2.6. Taux d'intérêt réels en Slovaquie et dans la zone euro . . . . .	64
3.1. Taux effectif d'imposition lorsqu'une personne sans emploi trouve un emploi . . . . .	77
3.2. Taux net de remplacement pour une famille à deux enfants en cas de chômage de longue durée, 2002 . . . . .	78
3.3. L'écart se creuse entre les deux indicateurs de l'emploi . . . . .	80
3.4. Coût du travail . . . . .	81
3.5. Coin fiscal sur le travail, comparaison internationale . . . . .	82
3.6. Évolution de l'emploi par branche . . . . .	85
3.7. Taux de mobilité géographique et taux de chômage dans un certain nombre de pays de l'OCDE . . . . .	86
4.1. Niveau d'instruction de la population . . . . .	96
4.2. Situation sur le marché du travail, par niveau d'instruction . . . . .	97
4.3. Scores PISA par rapport aux scores moyens pour l'OCDE . . . . .	97

4.4.	L'impact du statut socio-économique sur les résultats en mathématiques . . . .	99
4.5.	Dépenses pour les établissements éducatifs par élève, aux différents niveaux, 2001. . . . .	101
4.6.	Rémunération des enseignants dans le premier cycle du secondaire, 2002 . . . .	101
4.7.	Dépenses de R-D et niveau de revenu. . . . .	103
4.8.	Investissements en capital-risque. . . . .	107
4.9.	Nombre d'abonnés au haut débit pour 100 habitants dans les pays de l'OCDE. . . .	109
4.10.	Utilisation des TIC par les entreprises . . . . .	109
4.11.	Réglementation des services professionnels, 2003 . . . . .	112
4.12.	Lien entre le niveau de réglementation globale et la cohérence des politiques dans les pays de l'OCDE . . . . .	113
4.13.	Une immatriculation plus efficace des entreprises . . . . .	114
4.14.	Tarifs des télécommunications . . . . .	115
4.15.	Influence perçue du cadre législatif et réglementaire sur les entreprises. . . . .	118
4.16.	Lenteur de la procédure de faillite, mais amélioration attendue . . . . .	118
4.17.	Indice de perception de la corruption, 2004 . . . . .	119
5.1.a.	Ajustement des recettes et des dépenses publiques . . . . .	129
5.1.b.	Ajustement des recettes et des dépenses publiques . . . . .	130
5.2.	Niveau de revenu et ajustement de la taille du secteur public . . . . .	131
5.3.	Ventilation des comptes des administrations publiques . . . . .	134
5.4.	Dépenses consacrées aux établissements scolaires . . . . .	138
5.5.	Possibilités de meilleure gouvernance . . . . .	140
5.6.	Réformes de la gestion publique . . . . .	141

*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 11 juillet 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 28 juillet 2005*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenç et Anne-Marie Brook sous la direction de Willi Leibfritz.*

*L'étude précédente de la République slovaque a été publiée en mars 2004.*

*La présente Étude économique ne peut pas analyser certaines politiques qui intéressent le pays mais relèvent de la compétence de la Communauté européenne. Si quelques-unes d'entre elles peuvent être examinées dans le contexte de l'étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas l'être par le Comité EDR, car la Commission européenne considère pour l'instant que les études économiques doivent avoir une portée limitée. Aucune limite ne s'applique en ce qui concerne les politiques qui peuvent être examinées dans les études économiques des autres pays de l'OCDE.*

*La Commission et les États membres de l'Union européenne étudient activement les moyens d'examiner dans le contexte du comité EDR les politiques mises en œuvre à l'échelle de la Communauté et de l'Union européenne.*

## STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE (2004)

### LE PAYS

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

### LA POPULATION

Population (en milliers)	5 385
Nombre d'habitants par km <sup>2</sup>	110
Accroissement annuel de la population (1990-2004, en pourcentage)	0.1
Taux de mortalité infantile (pour mille naissances viables, 2002)	7.6
Espérance de vie à la naissance (2002) : hommes	69.2
femmes	77.8
Chômage recensé, pourcentage de la population active	14.3
Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail, (pourcentage de la population active)	18.1
Emploi mesuré par l'enquête sur le marché du travail (en milliers)	2 170

### PRODUCTION

PIB (en milliards de SKK)	1 325.5
PIB par habitant (en dollars EU au taux de change du marché)	7 637
Formation brute de capital (en pourcentage du PIB)	24.7

### LE GOUVERNEMENT

En pourcentage du PIB		Composition du Parlement de la République slovaque (élections de septembre 2002) :	
Recettes de l'État	36.6	Mouvement pour une Slovaquie démocratique	26
Dépenses de l'État	39.9	Union démocratique et chrétienne de la Slovaquie	22
Dette publique	43.6	SMER	25
Dette extérieure officielle (État et Banque nationale de la République slovaque)	16.7	Coalition hongroise	20
		Mouvement démocratique chrétien	15
		Alliance du nouveau citoyen	12
		Parti communiste slovaque	9
		Autres	21

### COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, % du PIB	76.8	Importations de biens et services, % du PIB	79.5
Principales exportations, % du total		Principales importations, % du total	
Machines et matériel de transport	45.9	Machines et matériel de transport	39.6
Produits manufacturés	36.0	Produits manufacturés	29.5
Produits chimiques	5.4	Produits chimiques	9.8
Autres	12.6	Autres	21.1

### LA MONNAIE

Unité monétaire : couronne slovaque	
Unité monétaire par dollar EU (moyenne)	
Année 2004	32.2
Juin 2005	31.6

## Résumé

Une politique macroéconomique saine, une libéralisation énergique des marchés des produits, des capitaux et du travail et une réforme fondamentale de la fiscalité et de la protection sociale ont transformé l'environnement de l'entreprise en République slovaque ces dernières années. L'investissement direct étranger (IDE) a particulièrement bien réagi, devenant le principal moteur de croissance des capacités et de la productivité et contribuant à inscrire l'économie sur une trajectoire d'expansion vigoureuse et équilibrée.

Cependant, le chômage reste très élevé et nombre d'activités du secteur non exportateur sont peu développées et moins productives que celles du secteur de l'IDE. Afin d'élargir l'assise de la croissance, il faut relever quatre défis majeurs :

### Faciliter le processus d'adhésion à la zone euro

L'évolution récente du budget et de l'inflation est satisfaisante, et rend crédible l'objectif du gouvernement de satisfaire à tous les critères de convergence de Maastricht d'ici à 2007. Toutefois, si le rythme d'appréciation du taux de change redevenait excessif, la politique monétaire pourrait être de nouveau confrontée à un dilemme entre les objectifs d'inflation et de compétitivité. Par conséquent, il serait souhaitable de s'orienter rapidement vers un point d'ancrage du taux de change, en veillant à ce que la stabilité du taux de change soit étayée par un dosage cohérent des politiques macroéconomiques. Pour faire en sorte que la stratégie de convergence globale reste crédible, un strict respect des compressions de dépenses prévues sera indispensable, de même que la poursuite des réformes structurelles. Par ailleurs, d'autres mesures d'assainissement seront nécessaires si de nouveaux risques budgétaires se concrétisent.

### Stimuler la création d'emplois et accroître la mobilité de la main-d'œuvre

Des réformes majeures ont renforcé la flexibilité du marché du travail et amélioré les incitations à la recherche d'emploi chez les chômeurs. Pourtant, si la croissance récente de l'emploi a été positive, le chômage structurel à long terme reste élevé. Afin de stimuler la création d'emplois peu qualifiés, il faut réduire sensiblement le coût de la main-d'œuvre faiblement rémunérée, soit en allégeant les cotisations sociales patronales sur les bas salaires, soit en abaissant le salaire minimum. Les rigidités du marché du logement contribuent aussi au niveau élevé du chômage en réduisant la mobilité de la main-d'œuvre. De nouvelles mesures devraient permettre au secteur privé de jouer un rôle accru - en particulier sur le marché du logement locatif - et les aides publiques au logement devraient être réformées.

### Améliorer les conditions de l'innovation et de la croissance

Grâce à de fortes entrées d'IDE, les procédés de fabrication et les méthodes commerciales modernes se sont diffusés rapidement dans de nombreux secteurs de l'économie. Toutefois, pour une plus large diffusion des retombées de la productivité, la politique d'innovation devrait d'abord continuer de promouvoir un environnement efficace pour la création d'entreprises dynamiques et la

concurrence. Les principales carences concernent les problèmes de responsabilité dans le système juridique, la corruption encore répandue et quelques questions réglementaires en suspens. En outre, le système éducatif ne prépare pas suffisamment les jeunes et les adultes peu qualifiés au cadre entrepreneurial moderne, et d'amples réformes s'imposent dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur ainsi que dans la formation permanente.

### **Bâtir un secteur public moderne**

Le secteur public a un rôle crucial à jouer en offrant à l'économie un cadre juridique et réglementaire fiable et des services de base appropriés. Pour mieux remplir cette mission dans un contexte de restriction des dépenses, le gouvernement devrait privilégier la fixation de priorités stratégiques et la budgétisation axée sur les résultats. Il devrait aussi accélérer la mise en place de la gestion du personnel en fonction des performances et l'application des mécanismes de marché pour la prestation de services. La décentralisation peut constituer un important outil de modernisation du secteur public, à condition de minimiser les risques de fragmentation excessive de l'offre de services, de surdépense et de corruption.



## Évaluation et recommandations

---

*Le remarquable programme de réformes de la République slovaque a accéléré le processus de rattrapage et rendu possible l'adhésion à la zone euro*

---

La Slovaquie a mis en œuvre simultanément une politique macroéconomique saine, une réforme complète de la fiscalité et de la protection sociale et de nouvelles réglementations visant les marchés des produits, des capitaux et du travail, qui ont eu pour résultat d'accélérer la croissance au cours des cinq années écoulées et d'accélérer le rythme de rattrapage du niveau de vie des pays plus prospères. La cohérence et la rigueur des réformes, ainsi que l'adhésion à l'Union européenne, ont contribué à convaincre les grandes sociétés multinationales que l'économie slovaque est une destination attrayante pour l'investissement. La pénétration des investissements directs étrangers (IDE) est élevée, l'investissement des entreprises – en particulier dans le secteur manufacturier exportateur – devenant le principal moteur de croissance des capacités et de la production. L'IDE a apporté de nouvelles technologies et de meilleures pratiques commerciales qui se sont largement diffusées dans les entreprises nationales, contraintes de se battre dans un cadre entrepreneurial plus dynamique. De fait, les gains de productivité ont été particulièrement substantiels dans les secteurs qui ont bénéficié d'importantes entrées d'IDE et dans ceux où la concurrence est la plus vive. Parallèlement, les taux d'intérêt, l'inflation et le déficit public ont convergé vers les niveaux de référence de l'Union européenne, confortant la crédibilité du programme de réformes et facilitant de plus en plus l'accès des petites entreprises au crédit. Grâce à une croissance robuste de la production potentielle, les exportations et la demande intérieure, qui se sont montrées dynamiques ces deux dernières années, n'ont pas connu de contraintes d'offre majeures et l'économie s'est maintenue sur une trajectoire de croissance équilibrée de l'ordre de 5 % par an. À terme, cependant, l'excédent de capacité va diminuer, d'où des risques possibles d'inflation.

---

*Pourtant, le processus de réforme demeure incomplet, et plusieurs défis majeurs sont à relever pour préserver la réussite économique*

---

En dépit de ces progrès spectaculaires, il est clair que la Slovaquie n'a fait qu'une partie du chemin vers une économie moderne, flexible et diversifiée qui offre des perspectives d'entrepreneuriat et d'emploi à l'ensemble de la population. Certains domaines d'action – notamment l'éducation et la réforme judiciaire – constituent aujourd'hui les principaux

chantiers inachevés. Pour consolider les progrès déjà accomplis et assurer la viabilité sociale et politique des réformes, les autorités doivent relever un certain nombre de défis :

- Compte tenu des critères de Maastricht, la Slovaquie devra évoluer sur la corde raide pour adopter l'euro en janvier 2009 comme prévu et dans des conditions satisfaisantes. L'effet des flux de capitaux spéculatifs représente un risque potentiellement important.
- En dépit de la récente expansion de l'emploi, le taux d'emploi est bas et le taux de chômage reste très élevé, surtout dans les régions orientales et parmi les personnes peu qualifiées.
- L'assise de la croissance demeure relativement étroite. Les entreprises multinationales bénéficient d'un soutien public substantiel (incitations financières, allègement des formalités administratives), mais les petites et moyennes entreprises locales sont davantage tributaires des conditions du marché local et du contexte institutionnel local, et donc plus vulnérables aux carences du cadre entrepreneurial intérieur. En raison de ces carences, la capacité innovatrice de l'économie apparaît faible si l'on exclut les secteurs dominés par l'IDE.
- La récente décentralisation budgétaire rend plus difficile encore la prestation de services publics de qualité pour un faible coût. Une gestion défectueuse des dépenses a engendré des inefficiences, de la corruption et un recours insuffisant aux mécanismes de marché pour la prestation de services.

---

*Les progrès vers la réalisation des critères de Maastricht sont satisfaisants, mais des risques subsistent*

---

L'un des principaux objectifs du gouvernement est l'adoption de l'euro en 2009. Pour cela, il faudra satisfaire aux critères de Maastricht concernant l'assainissement budgétaire, un taux d'inflation faible et un taux de change stable, avec des risques de tensions entre les objectifs d'inflation et de compétitivité. Ces derniers mois, un certain nombre de résultats économiques positifs ont atténué les préoccupations quant au respect de ces critères : l'inflation effective pour les premiers mois de l'année a été nettement inférieure aux prévisions, dissipant la crainte d'effets inflationnistes dus à des taux d'inflation beaucoup plus élevés l'an dernier; le déficit budgétaire pour 2004 a été plus faible que prévu; enfin, la pression à la hausse sur le taux de change de la couronne s'est atténuée. Ces résultats rendent de plus en plus crédible l'objectif du gouvernement de respecter tous les critères de convergence à l'horizon 2007, puis d'adopter l'euro en janvier 2009. Toutefois, si le rythme d'appréciation du taux de change redevient excessif, en particulier au moment même où se manifeste une surchauffe de l'économie, la politique monétaire serait de nouveau confrontée à un dilemme : abaisser les taux d'intérêt pour amortir une appréciation excessive, ou les relever pour modérer l'activité économique.

---

*La gestion du taux de change sera délicate avant et après l'adhésion au MCE-II*

---

Étant donné l'importance du taux de change comme canal de transmission de l'inflation, une certaine appréciation du taux de change nominal contribuerait à maintenir l'inflation à un bas niveau dans le contexte d'une économie intérieure dynamique, d'autant plus que

les paramètres fondamentaux justifieront sans doute une appréciation réelle progressive du taux de change de la Slovaquie. Toutefois, en vue de la participation au MCE-II, qui doit intervenir avant le milieu de 2006, mais aussi après l'adhésion au MCE, il faudra orienter la politique monétaire de telle façon que le taux de change réel reste effectivement conforme aux paramètres économiques fondamentaux. Dans le contexte de flux massifs de capitaux, cette tâche peut s'avérer difficile. Puisque le niveau actuel du taux de change est considéré comme globalement soutenable, la Slovaquie a peut-être intérêt à rechercher une participation précoce au MCE-II afin de consolider ces conditions favorables. Cependant, la stratégie gouvernementale globale pour l'entrée dans la zone euro (et notamment l'assainissement budgétaire) doit absolument conserver sa crédibilité.

---

*Le freinage des dépenses dans la période précédant l'élection de 2006 et le respect continu des objectifs budgétaires seront essentiels pour préserver la crédibilité de la convergence*

---

La Slovaquie est parvenue à freiner notablement ses dépenses ces dernières années. Compte tenu du déficit des administrations publiques de 3.3 % du PIB enregistré en 2004, le plafond de 3 % fixé par le traité de Maastricht peut être respecté. Toutefois, il existe un certain nombre de risques. Le premier est celui d'une révision à la hausse du coût de la réforme des retraites puisque le nombre des personnes transférées au régime de pensions du second pilier est plus élevé que prévu. Cette inquiétude n'a été qu'en partie dissipée par les modifications récentes du Pacte de stabilité et de croissance, qui envisage la prise en compte des coûts de la réforme des retraites dans une certaine mesure et pendant une période de temps limitée. D'autres risques peuvent découler d'une hausse plus forte que prévu des dépenses de santé, mais aussi du contexte politique à la veille de l'élection de 2006. Si certains de ces risques se concrétisent, de nouvelles mesures d'assainissement seront nécessaires. Tout assouplissement procyclique de la politique budgétaire à un moment où les capacités inutilisées de l'économie sont réduites aboutirait à imposer à la politique monétaire un effort de stabilisation supplémentaire et susciterait le risque d'une conversion à l'euro à un taux de change surévalué. Du reste, si l'économie donne des signes de surchauffe, un nouvel effort d'assainissement budgétaire contribuera à réduire la pression de la demande et à améliorer la viabilité.

---

*Des réformes fondamentales du marché du travail ont amélioré les incitations à travailler et facilité la création d'emplois*

---

Il convient de féliciter le gouvernement slovaque pour une série de réformes qui ont nettement renforcé la flexibilité du marché du travail et incité davantage les chômeurs à rechercher un emploi. Le code du travail a rendu les conditions de travail plus flexibles et assoupli les conditions de licenciement, d'où un contexte propice à la création d'emplois et à la réaffectation des emplois. En ce qui concerne les incitations à travailler, les réformes de la fiscalité et de la protection sociale font que les chômeurs sont beaucoup plus enclins à chercher du travail. Il est encourageant de constater que depuis quatre ans la création nette d'emplois a repris, le solde entre les gains d'emplois dans les branches en expansion et les pertes dans les secteurs en déclin étant devenu positif. Plus particulièrement, la

création nette d'emplois dans le secteur privé s'est accélérée ces deux dernières années, effaçant les pertes dans les secteurs en déclin et en voie d'ajustement. Le taux de chômage reste néanmoins très élevé chez les travailleurs peu qualifiés et dans les régions défavorisées. Des efforts plus énergiques s'imposent pour obtenir une baisse significative du chômage.

---

*Le chômage se maintient à un niveau inacceptable et de nouvelles initiatives devraient viser un renforcement des incitations à la création d'emplois...*

---

Bien que les réformes du système de sécurité sociale aient accru les incitations à chercher du travail, il faut faire davantage pour rendre les emplois plus accessibles aux demandeurs. À cet effet, la Slovaquie devrait réduire sensiblement le coût de la main-d'œuvre peu qualifiée. Cela pourrait se faire soit en abaissant le salaire minimum, soit en allégeant les cotisations sociales patronales sur les bas salaires. Si le salaire minimum est abaissé, l'effet sur le revenu net pourrait être atténué avec la mise en place d'un crédit d'impôt sur le revenu d'activité proposée par le gouvernement. L'une ou l'autre de ces mesures stimulerait la création d'emplois chez les travailleurs peu qualifiés, qui comptent le plus grand nombre de chômeurs. Le coût budgétaire de cette action devrait être financé par des coupes dans des dépenses moins prioritaires, notamment les subventions à l'industrie et à l'agriculture.

---

*... et une plus grande mobilité interrégionale de la main-d'œuvre*

---

Étant donné les très fortes disparités régionales des taux de chômage, la situation actuelle du marché du logement apparaît comme un obstacle majeur à la mobilité de la main-d'œuvre et, partant, au bon fonctionnement du marché du travail. Même si quelques mesures ont été prises pour améliorer la mobilité professionnelle, il est encore pratiquement impossible à un chômeur de déménager et de trouver un logement abordable dans une ville où les emplois sont plus nombreux. Il faut prendre d'urgence de nouvelles mesures pour promouvoir le rôle du secteur privé sur le marché du logement. En particulier, les dispositions du code civil sur la protection des locataires devraient être révisées de manière à stimuler l'offre privée sur le marché locatif. On devrait aussi promouvoir une gestion efficace des logements collectifs privatisés. Enfin, il faudrait supprimer progressivement le système actuel d'aides au logement (y compris les primes au titre des plans d'épargne), pour augmenter les allocations de logement dans les régions où les coûts sont les plus élevés afin de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre.

---

*Une réforme de l'éducation s'impose d'urgence pour relever le niveau de compétences de la population*

---

À moyen et long terme, l'éducation et l'accumulation de capital humain peuvent non seulement améliorer les perspectives d'emploi des individus, mais aussi contribuer à l'accélération de la productivité et à l'innovation. Or, il apparaît que le système éducatif actuel ne prépare pas correctement les jeunes Slovaques au monde du travail moderne.

Dans l'enseignement primaire et secondaire, il faut d'urgence élaborer un nouveau programme, perfectionner les méthodes pédagogiques et mettre en place des mesures pour améliorer les résultats scolaires des enfants pénalisés par leurs antécédents socio-économiques. Étant donné qu'il est d'une importance cruciale de mieux armer tous les élèves en vue de leur vie professionnelle, il serait également justifié de consacrer aux écoles primaires et secondaires une plus forte proportion des dépenses d'éducation totales. Dans l'enseignement supérieur, la réforme a été récemment mise en échec par des tensions au sein de la coalition gouvernementale, d'où le rejet du projet de loi de financement de l'enseignement supérieur qui aurait instauré des droits finançant une partie des frais de scolarité. Ce moyen de promouvoir une amélioration de la qualité des universités étant (pour l'heure) exclu, il est d'autant plus important de favoriser les améliorations de qualité dans les établissements supérieurs par la concurrence entre les universités existantes, mais aussi par l'entrée de nouvelles universités de grande qualité, surtout étrangères. Les mécanismes de financement public des universités devraient aussi favoriser la concurrence, les dotations budgétaires prédéterminées étant remplacées par un financement plus concurrentiel fondé sur les résultats, tandis que les subventions de recherche feraient l'objet d'une mise en concurrence. Enfin, on n'accorde pas assez d'attention au besoin d'actualiser et de revaloriser les qualifications et les compétences des adultes peu qualifiés, et il importe de renforcer les responsabilités du ministère de l'Éducation et du ministère du Travail et des Affaires sociales à l'égard des besoins d'apprentissage des adultes.

---

*Il faut élargir l'assise de la croissance en rendant plus efficace la politique d'innovation...*

---

La croissance de la productivité et la capacité d'innovation de l'économie slovaque ont grandement bénéficié de la stabilité macroéconomique, de l'ouverture de l'économie et de la libéralisation des marchés. L'investissement direct étranger (IDE) a joué un rôle particulièrement important à cet égard. Maints secteurs de l'économie ont adopté des procédés de fabrication et des pratiques commerciales qui exploitent pleinement le capital de connaissances des économies plus industrialisées. Mais d'autres branches accusent toujours beaucoup de retard sur l'état actuel du savoir. La politique d'innovation devrait faciliter la diffusion des connaissances globales dans un plus large éventail de branches manufacturières et de services, au lieu de s'attacher principalement à étendre la frontière d'innovation dans quelques domaines choisis. En outre, il convient de promouvoir l'innovation commerciale dans les entreprises et jeunes pousses à capitaux slovaques en améliorant le régime fiscal des gains en capital et en assouplissant les restrictions actuelles qui empêchent les fonds de pension d'investir dans des fonds de capital-risque privés.

---

*... et en améliorant davantage le cadre entrepreneurial, en particulier le système judiciaire*

---

Ces dernières années, le gouvernement a fait de réels progrès vers une réduction des charges administratives inutiles pesant sur les entreprises et vers une intensification de la concurrence sur les marchés de produits. En outre, la réforme fiscale globale de 2004 a nettement renforcé les incitations à l'investissement. Un déficit de réforme subsiste en ce qui concerne le système juridique, la corruption, la libéralisation des services

professionnels et la mise en œuvre des politiques en matière de concurrence et de réglementation. Pour s'attaquer à ces problèmes, le gouvernement devrait prendre des mesures pour améliorer la capacité de gestion et la responsabilité à l'égard des résultats dans le secteur judiciaire, appliquer les mesures déjà adoptées en vue de réduire la corruption dans le système judiciaire et instaurer de nouvelles réformes pour réduire la corruption dans le système judiciaire et sur les marchés publics. Le gouvernement devrait aussi veiller à ce que les autorités chargées de la réglementation et de la concurrence soient dotées de moyens suffisants, et s'employer le plus possible à simplifier encore les relations entre l'administration publique et les entreprises. S'agissant de la corruption, quelques mesures appropriées ont été prises, mais les dirigeants politiques (à l'échelon central comme dans les administrations infranationales) devraient faire preuve d'une plus grande autorité morale et d'une plus grande détermination à accepter des lois anticorruption qui concernent leurs domaines de compétence. Le Parlement devrait adopter le projet de loi constitutionnelle qui réduirait l'immunité de ses membres et étendrait l'autorité de l'Office suprême de vérification des comptes aux administrations régionales et municipales. Le Parlement a adopté une loi autorisant la confiscation des biens acquis illégalement, mais de nouvelles améliorations s'avèrent nécessaires.

---

*Le secteur public est en voie de modernisation,  
mais de nouvelles réformes s'imposent*

---

Le secteur public a un rôle crucial à jouer à l'appui de l'économie en fournissant les services publics essentiels et en établissant un cadre juridique et réglementaire efficace et fiable. Toutefois, pour pouvoir mener à bien ces tâches, il doit faire l'objet d'une modernisation plus poussée. Afin de respecter la contrainte d'assainissement budgétaire, la réforme du secteur public devrait s'appuyer sur « la fixation de priorités stratégiques et la budgétisation axée sur les résultats ». De la sorte, le gouvernement pourrait allouer des ressources accrues aux secteurs clés où elles sont actuellement insuffisantes, notamment l'éducation, et veiller à ce qu'elles soient mises au service d'objectifs d'action clairs. En outre, il faut consolider l'infrastructure d'audit interne et externe pour mieux garantir l'intégrité de la gestion des dépenses et des marchés publics et réduire les risques de fraude et de corruption.

---

*La décentralisation budgétaire met en cause les  
équilibres budgétaires et la qualité des services  
publics*

---

Une décentralisation ambitieuse a été engagée, dictée davantage par des visées politiques que par des considérations d'efficacité économique. Elle offre néanmoins l'occasion de mettre en place des services innovants, d'accroître la réactivité vis-à-vis des besoins et de réduire les coûts. Toutefois, pour exploiter ce potentiel, les autorités devront surmonter deux carences structurelles : l'émiettement du tissu communal ne permet pas d'offrir des services de qualité satisfaisante et sur une échelle appropriée, et les institutions budgétaires infranationales ne sont pas suffisamment développées et intégrées au cadre national de gestion budgétaire. Bien qu'il soit trop tôt pour jauger les effets de la décentralisation, celle-ci risque de remettre en cause l'intégrité de la stratégie nationale d'assainissement budgétaire et d'abaisser la qualité et le rapport coût-efficacité des services publics. Pour éviter pareils résultats, il faudrait poursuivre les fusions entre petites

communes, encourager la prestation conjointe de services et instituer des règles budgétaires pour garantir une plus grande cohérence entre les politiques budgétaires centrales et infranationales. De plus, les risques de corruption dans les administrations régionales et municipales étant particulièrement élevés, il est crucial de renforcer le dispositif d'audit au niveau infranational.

---

*De nouvelles réformes de la gestion publique augmenteraient l'efficacité et l'efficience du secteur public*

---

Les autorités slovaques ont commencé à mettre en œuvre des réformes de la gestion publique qui sont de nature à accélérer la réaffectation des ressources et à améliorer la performance dans l'ensemble du secteur public. La gestion du personnel en fonction des performances et le recours aux mécanismes de marché pour la prestation des services, qui viennent d'être introduits, contribueraient à améliorer les résultats dans des domaines importants tels que l'éducation, les politiques actives du marché du travail et la santé et les services sociaux. Toutefois, l'application de ces mesures se heurte à un certain nombre de carences professionnelles et techniques et pourrait impliquer des ajustements de l'emploi. Étant donné que l'éventail des salaires est très resserré dans de nombreux segments du secteur public, la mise en place de la rémunération fondée sur les compétences et les résultats s'avère particulièrement importante, mais elle est contrariée par le fardeau budgétaire dû aux sureffectifs. *Il faut poursuivre les efforts pour promouvoir les réformes de la gestion publique, et tirer parti de la décentralisation pour amplifier leur mise en œuvre. Les autorités devraient faire bien connaître les retombées positives de ces innovations pour que leur application bénéficie d'un soutien public et politique plus vigoureux.*



## Chapitre 1

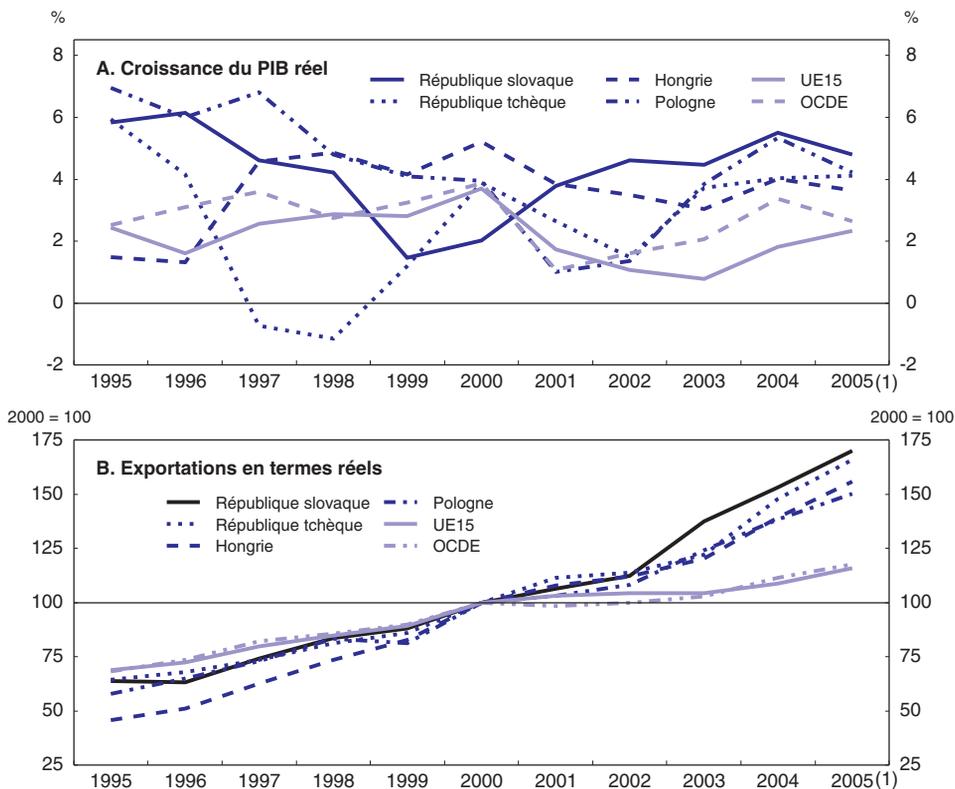
# Principaux défis économiques de la République slovaque

*Ce chapitre examine les principaux défis que doit relever l'économie slovaque. Des réformes économiques de grande ampleur ont fait de la Slovaquie un pays de référence pour la stabilisation macroéconomique durable et la réforme structurelle, et suscité de fortes entrées d'investissements directs étrangers qui ont accéléré la croissance et le rattrapage. Un certain nombre de tâches restent à accomplir pour consolider les réformes, élargir la croissance, la rendre viable et plus riche en emplois, et adhérer sans heurts à l'Union économique et monétaire (UEM). Quatre impératifs sont évoqués dans ce chapitre : i) préserver la stabilité macroéconomique et éviter les écueils sur la voie de l'UEM, ii) stimuler la demande de travailleurs peu qualifiés ; iii) améliorer les conditions de l'innovation et de la croissance ; iv) moderniser le secteur public sans alourdir les dépenses budgétaires.*

## La Slovaquie est parvenue à accélérer son processus de rattrapage

Au cours des cinq années écoulées, la Slovaquie a mis en route de vastes réformes macroéconomiques et structurelles et s'est hissée parmi les économies de l'OCDE affichant la croissance la plus vigoureuse (graphique 1.1). Elle est désormais de plus en plus reconnue comme l'exemple même d'un pays où la stabilisation macroéconomique, conjuguée à la libéralisation des marchés des produits, des capitaux et du travail, peut contribuer à accélérer le processus de rattrapage. La crédibilité de la nouvelle politique a été renforcée par l'adhésion de la République slovaque à l'Union européenne en mai 2004. Dans ce contexte, la croissance a réagi rapidement aux réformes, avec une forte contribution de l'UE sous la forme d'une expansion des flux d'IDE et d'échanges.

Graphique 1.1. **Croissance du PIB et des exportations**



1. Prévisions.

Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77.

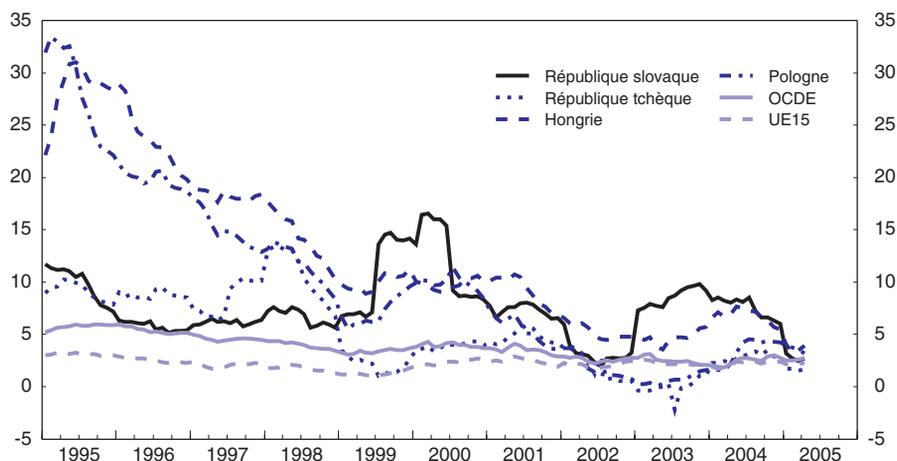
### Une stabilisation macroéconomique crédible...

Les politiques monétaires et budgétaires judicieuses mises en œuvre depuis la fin des années 90 ont constitué un cadre macroéconomique de croissance plus sain que les conditions

instables des premières années suivant la transition. La politique monétaire a atteint des objectifs de désinflation ambitieux en dépit de l'inertie passée des salaires et de l'inflation et des fortes distorsions anciennes des prix qui ont continué d'imposer des ajustements de prix prononcés jusqu'à ces derniers temps (graphique 1.2). Le raffermissement du taux de change a aussi contribué à la décrue de l'inflation. Tandis que les conditions monétaires globales sont restées généralement tendues, la croissance a néanmoins été robuste, principalement grâce à de fortes entrées d'investissements directs étrangers.

### Graphique 1.2. Succès dans la désinflation

Variation annuelle de l'indice des prix à la consommation, en %



Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques.

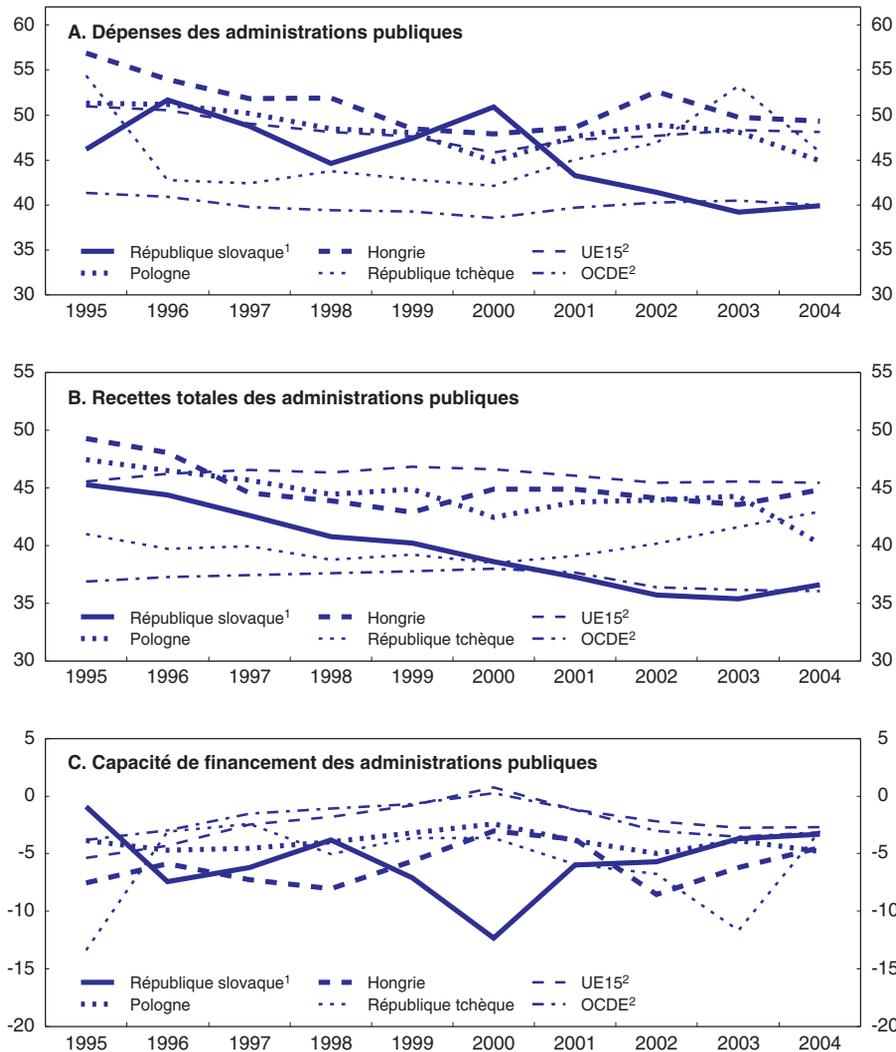
L'amélioration des conditions budgétaires a favorisé la stabilisation macroéconomique et contribué à limiter le besoin d'un durcissement monétaire. Un grave dérapage budgétaire dans les années 90, plus prononcé que dans les autres pays en phase de posttransition, a été suivi par un assainissement énergique dans les années 2000, et la Slovaquie est devenue à cet égard le pays le plus performant d'Europe centrale ces dernières années (graphique 1.3). L'assainissement résolu des finances publiques était un objectif déclaré du gouvernement qui est entré en fonctions en 1998, mais il n'a pu être mis en œuvre qu'après 2000, plus précisément avec les élections de 2002. La nouvelle politique budgétaire qui a permis de réussir le processus d'assainissement présente les caractéristiques suivantes<sup>1</sup> :

- Des coupes fortes et durables dans les dépenses, et notamment dans les transferts aux ménages et aux entreprises.
- Des simplifications successives du système fiscal qui, en dépit d'un creusement initial du déficit, se sont traduites par des recettes dynamiques avec des taux d'imposition plus bas.
- Une réforme complète du système de sécurité sociale, qui est au cœur de la stratégie d'assainissement. Le gouvernement a limité les dépenses publiques de santé aux besoins de base et réduit le programme de prestations universelles. L'âge légal de la retraite a été porté de 58 à 62 ans pour les hommes, et de 52-55 à 62 ans pour les femmes, tandis qu'un second pilier capitalisé a été mis en place.

Le renforcement du cadre institutionnel de la gestion budgétaire a beaucoup progressé. Le ministère des Finances a acquis un rôle central dans l'élaboration et la planification du budget. Les programmes macroéconomiques à moyen terme soumis à l'Union européenne ont commencé à spécifier plus nettement l'orientation de la politique budgétaire et à

## Graphique 1.3. Une trajectoire originale d'assainissement budgétaire

En pourcentage du PIB



1. Les comptes consolidés des administrations publiques dans l'optique des comptes nationaux ne sont pas régulièrement publiés. Les chiffres indiqués sont des estimations de l'OCDE, à partir des comptes consolidés pour 2003 et des comptes non consolidés pour les autres années.

2. Moyenne pondérée.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.

exposer les risques budgétaires avec plus de précision, contribuant ainsi à l'adoption d'une orientation budgétaire prudente. En 2005, pour la première fois, des perspectives budgétaires sur trois ans avec de nouveaux objectifs d'assainissement ont été jointes au budget annuel.

La mise en œuvre réussie de ce programme permet à la Slovaquie d'envisager de respecter à une date rapprochée les objectifs de Maastricht pour les finances publiques et la stabilité monétaire et d'adhérer à l'Union économique et monétaire dans un proche avenir. Le gouvernement est déterminé à respecter d'ici 2007 les critères d'équilibre budgétaire, de dette publique, d'inflation, de taux d'intérêt et de stabilité du taux de change, et une décision de soutien des autorités européennes est recherchée pour 2008, en vue d'une adhésion complète l'année suivante. De l'avis général, il s'agit là d'un objectif réalisable qui contribue à la stabilité et à la prévisibilité du cadre macroéconomique.

### **... et des réformes structurelles énergiques...**

Outre cette gestion macroéconomique avisée, la République slovaque a appliqué un programme audacieux de réformes structurelles au cours des cinq années écoulées. En plus des mesures générales de libéralisation des marchés des produits, des capitaux et du travail communes à tous les pays de la région adhérant à l'UE, la Slovaquie offre certaines conditions-cadres supplémentaires qui ont accru la rentabilité des activités industrielles et commerciales et réduit les risques de l'investissement, de sorte que l'environnement entrepreneurial slovaque est particulièrement compétitif :

- *Un système fiscal simple, avec des taux réduits.* À la suite d'allègements successifs des impôts sur les sociétés et sur les personnes physiques après 2000, la simplification du régime fiscal a culminé avec l'adoption d'un régime d'imposition du revenu des personnes physiques et des sociétés forfaitaire, uniforme et largement consolidé. Le nouveau système exclut la double imposition des dividendes (encore qu'il subsiste une double imposition des gains en capital au moment de leur réalisation) et applique un taux normal de 19 % à toutes les catégories de revenus. Toutes les exemptions et déductions ont été supprimées<sup>2</sup>. Le nouveau système est en vigueur depuis janvier 2004 (encadré 1.1).
- *Des salaires et des mécanismes salariaux compétitifs.* La Slovaquie a abordé la transition avec des salaires inférieurs à ceux des pays voisins qui ont adhéré à l'UE, mais avec une main-d'œuvre de qualité comparable, du moins parmi les catégories très qualifiées. Depuis lors, elle a préservé cet avantage en veillant à ce que la croissance des salaires soit plus ou moins alignée sur les gains de productivité. Depuis le début des années 2000, les décideurs publics se sont abstenus d'encourager la dérive salariale émanant des activités les plus productives (source de pressions fréquente dans les économies en posttransition), ont partiellement réformé une cascade rigide de « barèmes » de salaire minimum, ont mis fin à la pratique de l'extension administrative des conventions collectives, ont encouragé les négociations salariales décentralisées et ont facilité la modulation des salaires d'une entreprise et d'une région à l'autre. Seul le salaire minimum normal est toujours fixé à l'échelon central, à un niveau, relativement élevé, de 41 % du salaire moyen.
- *Un code du travail flexible.* La Slovaquie avait initialement adopté un système de relations professionnelles semblable à celui de beaucoup d'autres pays européens, qui protégeait les emplois des travailleurs en place dans les grandes entreprises et limitait les possibilités d'emploi flexible. En 2003, le code du travail a été entièrement réformé, de façon à faciliter l'embauche et le licenciement. Désormais le code du travail favorise aussi l'offre d'emplois temporaires et à temps partiel.
- *Un système de protection sociale qui renforce les incitations à travailler.* Un réaménagement du système de protection sociale a fait disparaître la plupart des incitations perverses antérieures qui dissuadaient les titulaires de prestations sociales de rechercher un emploi. Le nouveau régime instauré en 2003 prévoit des prestations sociales forfaitaires plus basses, mais aussi d'importants crédits d'impôt remboursables pour les revenus d'activité, ainsi que d'autres prestations liées à l'exercice d'un emploi. Les réformes ont abaissé le salaire de réserve et élargi l'accès des entreprises au vaste gisement de main-d'œuvre faiblement rémunérée.
- *Un cadre politique particulièrement propice à l'investissement des entreprises.* Les autorités ont fait de l'encouragement des investisseurs, et notamment des grands investisseurs industriels mobiles sur le plan géographique, un instrument clé de leur politique économique. Jusqu'ici, elles se sont alignées sur toutes les incitations à l'investissement

### Encadré 1.1. Une réforme fondamentale de la fiscalité

En 2004, le gouvernement a mis en œuvre une réforme radicale du système fiscal en instaurant un taux unique de 19 % pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Outre ces modifications de taux, nombre d'exceptions, d'exemptions et de régimes spéciaux ont été supprimés, même si le traitement fiscal favorable de l'investissement direct étranger (IDE) subsiste dans une certaine mesure. Avec cette réforme, la Slovaquie est devenue le premier pays de l'OCDE à se doter d'un impôt forfaitaire sur le revenu des personnes physiques, même si d'autres pays d'Europe centrale et orientale l'avaient précédée sur cette voie. Cette réforme a rendu le système fiscal bien plus simple et transparent. On peut espérer qu'elle aura un effet nettement positif sur l'économie. Les taux moyens et marginaux d'imposition des personnes physiques ont baissé pour de nombreux travailleurs (toutefois, il n'y a pas eu de baisse des taux moyens pour les célibataires rémunérés au salaire moyen, ni des taux marginaux pour les travailleurs qui étaient assujettis à un impôt marginal de 10 % sur le revenu avant la réforme). Le remplacement de l'allocation pour enfant à charge sous critère de ressources par une prestation pour enfant universelle a également réduit les taux marginaux d'imposition des travailleurs avec enfants. En outre, la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques facilite le respect des obligations fiscales et rend moins attrayant le travail dans l'économie souterraine, si bien que des emplois pourraient passer du secteur informel au secteur formel. Toutefois, le coin fiscal total sur le travail demeure élevé en raison du poids des cotisations de sécurité sociale. Certes, les incitations à rechercher un emploi ont été notablement renforcées par la réduction du niveau des prestations sociales, mais en raison de ce coin fiscal très marqué, doublé d'un salaire minimum relativement élevé par rapport au salaire moyen, la demande de main-d'œuvre est bridée, surtout dans le segment des travailleurs peu qualifiés.

Les modifications de l'impôt sur les sociétés (qui se sont traduites non seulement par une réduction du taux légal de 25 % à 19 %, mais aussi par un relèvement des déductions pour amortissement dans le cas des bâtiments industriels) ont ramené le taux moyen effectif et le taux marginal effectif de l'impôt sur l'investissement à des niveaux faibles au regard de la norme internationale (voir les tableaux 1.A1.1, 1.A1.2 et le graphique 1.A1.1 de l'annexe 1.A1). Cela devrait stimuler l'investissement et l'activité entrepreneuriale en général. La réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés a aussi représenté un signal positif adressé plus spécialement aux investisseurs internationaux. Il s'avère que la réforme a rendu le système fiscal plus neutre vis-à-vis des diverses sources de financement de l'investissement, notamment le financement par l'emprunt et le financement sur fonds propres (voir l'annexe). La réforme a donc favorisé les créations d'entreprises et la croissance des entreprises qui font davantage appel à ces sources de financement. Néanmoins, le taux d'imposition effectif du rendement d'un investissement financé par les bénéfices non distribués est plus élevé car la taxation intervient à la fois au niveau de l'entreprise (impôt de 19 % sur les sociétés) et au niveau des ménages (impôt de 19 % sur les gains en capital) lors de la réalisation des plus-values (valorisation des actions) découlant de ces bénéfices réinvestis. Par conséquent, les entreprises slovaques qui doivent recourir aux bénéfices non distribués pour leur investissement marginal subissent un désavantage qui disparaîtrait si les plus-values n'étaient pas imposées, comme c'est le cas dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE. Une autre solution consisterait à exempter les gains en capital qui résultent de bénéfices réinvestis tout en continuant de taxer les gains en capital exceptionnels. Ce système, qui a été appliqué en Norvège, rendrait le régime fiscal slovaque neutre vis-à-vis de toutes les sources de financement de l'investissement sans négliger les impératifs d'équité à l'égard des gains d'aubaine.

En ce qui concerne l'équité, plusieurs éléments de la réforme fiscale slovaque tendent à modifier la distribution du revenu au profit des ménages les plus aisés (voir l'annexe). Toutefois, le problème de l'équité fiscale ne peut être dissocié de celui de l'efficacité. Si, comme on l'a déjà indiqué, la réforme fiscale accroît le stock de capital et améliore son allocation, la productivité de la main-d'œuvre augmente; cela entraîne une hausse des salaires réels, si bien que les travailleurs, y compris les personnes peu qualifiées, profitent à long terme d'une baisse des impôts sur le capital. Mais les personnes qui ne sont pas présentes sur le marché du travail voient leur situation empirer, car elles sont frappées par la hausse de la TVA et par la baisse de la protection sociale.

offertes par des pays concurrents en faveur des projets internationaux qu'elles souhaitaient accueillir, adoptant un vaste éventail de mesures à cet effet (encadré 1.2).

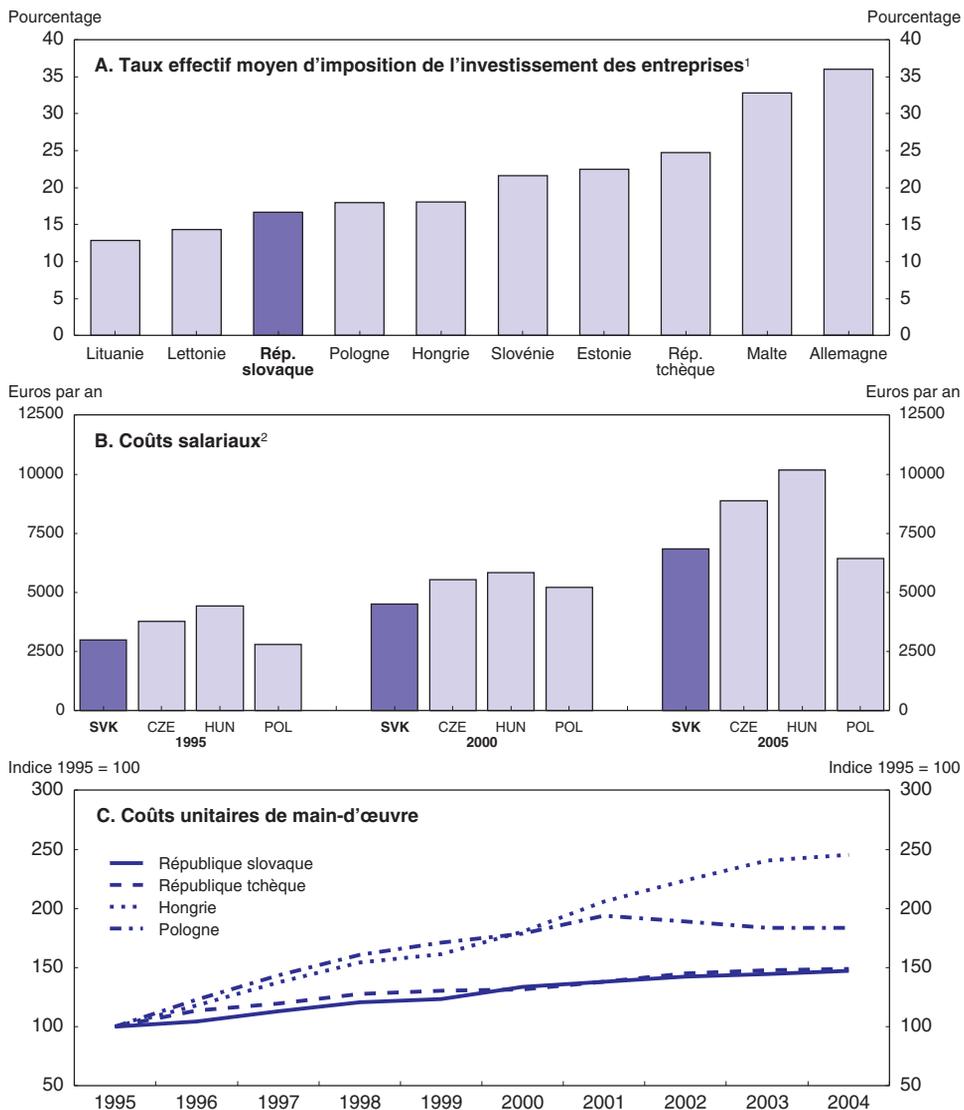
### Encadré 1.2. **Incitations à l'investissement direct étranger**

Depuis 2001, des incitations financières sont offertes en faveur des grands projets d'investissement direct étranger en Slovaquie. Elles revêtent cinq grandes formes :

1. Les investissements d'un montant de plus de 4.5 millions d'euros de « capital libéré » bénéficient d'une exonération temporaire d'impôt de 100 % pendant cinq ans à partir de la première année bénéficiaire. Des crédits d'impôt supplémentaires de 50 % seront accordés les cinq années suivantes si l'investisseur accroît son capital libéré d'au moins 4.5 millions d'euros. Le seuil d'investissement minimum est ramené à 3 millions d'euros pour les investissements dans des secteurs particuliers tels que le tourisme ou les logiciels et à 2 millions d'euros pour les investissements dans les régions où le taux de chômage mesuré par les enquêtes sur la population active dépasse 10 %. La modification de 2001 de la loi concernant l'impôt sur les sociétés, qui autorisait les exonérations temporaires en faveur des grands investisseurs étrangers, viendra à expiration à la fin de 2006. Pour remplacer ce régime, le gouvernement a préparé un projet de loi sur les incitations à l'investissement qui applique le même éventail de mesures aux projets de taille similaire et offre des programmes de soutien similaires aux investissements qui seront réalisés après 2006. Ce projet de loi est en cours d'examen. Il couvrira aussi les autres incitations à l'investissement examinées ci-après.
2. Des subventions directes à l'investissement sont aussi accordées, en fonction du projet, pour contribuer au financement des achats de machines et d'outillage et à la création de nouveaux emplois. Le montant cumulé de ces subventions et de la valeur estimée des exemptions fiscales précitées ne peut pas dépasser 15 % du coût total des investissements dans l'automobile et 50 % dans d'autres secteurs (conformément au régime de l'Union européenne sur les aides d'état applicable à la Slovaquie).
3. Depuis 2004, des subventions à la formation supplémentaires sont offertes pour la formation de travailleurs nouvellement embauchés. Ces subventions sont directement négociées avec le gouvernement et n'entrent pas dans le plafond des aides d'État.
4. Des « parcs technologiques » peuvent être créés pour les investisseurs en IDE, avec des installations clés en main et une infrastructure de transport. Ils peuvent être conçus en fonction des besoins d'un seul projet d'investissement. Les coûts de construction sont partagés entre l'administration centrale (90 %) et les communes (10 %).
5. Une série de lois adoptées entre 1999 et 2001 autorisent le gouvernement à assister les grands investisseurs étrangers dans leurs diverses démarches réglementaires, administratives et judiciaires. Il est possible d'accélérer les procédures pour faciliter l'acquisition de terrains, la délivrance de permis de construire et l'octroi d'autorisations d'exploitation.

Néanmoins, comme indiqué au chapitre 4, l'environnement de l'entreprise appelle encore d'importantes améliorations, et le gouvernement a entamé un certain nombre d'ajustements d'ordre législatif, réglementaire et judiciaire.

En mettant en œuvre toutes ces réformes, la Slovaquie a non seulement amélioré les paramètres fondamentaux de son économie, mais aussi renforcé considérablement sa notoriété internationale. D'abord perçue comme une économie introvertie et extrêmement

Graphique 1.4. **Un environnement compétitif pour les entreprises**

1. Avec une pondération égale des actifs et des sources de financement. Les impôts supportés par la société mère sont égaux à zéro. On considère donc que la charge fiscale effective au niveau de la filiale est la même que pour un investissement intérieur.

2. Salaires et cotisations de sécurité sociale par salarié.

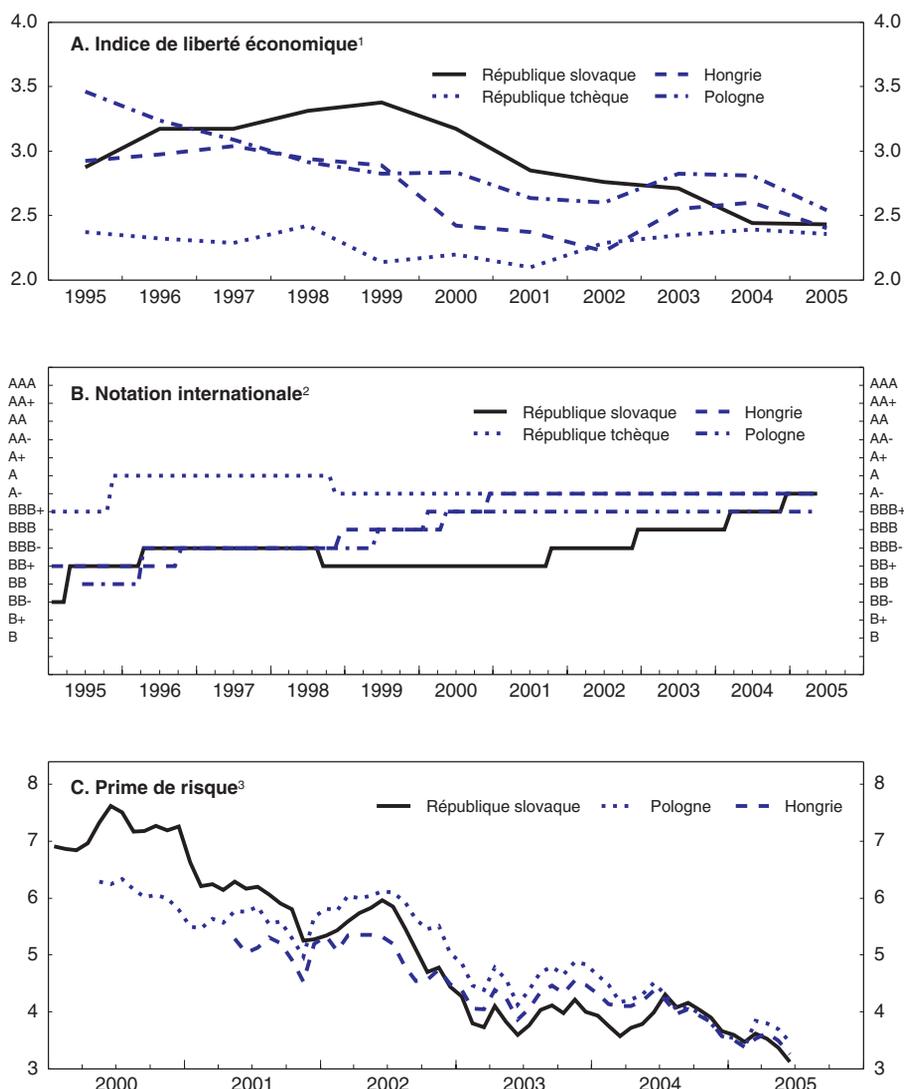
Source : Ernst & Young et Zew – *Company Taxation in the New EU Member States 2004*; OCDE.

imprévisible et risquée, elle est parvenue à inverser totalement cette image après les réformes les plus récentes. Désormais, la Slovaquie est largement reconnue comme l'une des économies européennes les plus ouvertes, les plus favorables à l'entreprise et les plus stables sur le plan macroéconomique. Cette réputation implique d'importants avantages, notamment un redressement de la cote de crédit internationale, une réduction des primes de risque et une baisse des coûts en capital (graphique 1.5).

### ... ont attiré massivement l'investissement direct étranger

La forte hausse de l'investissement direct étranger (IDE) est l'effet le plus significatif et le plus bénéfique d'une image internationale favorable. À partir d'un niveau d'IDE très bas

Graphique 1.5. Améliorer la crédibilité internationale

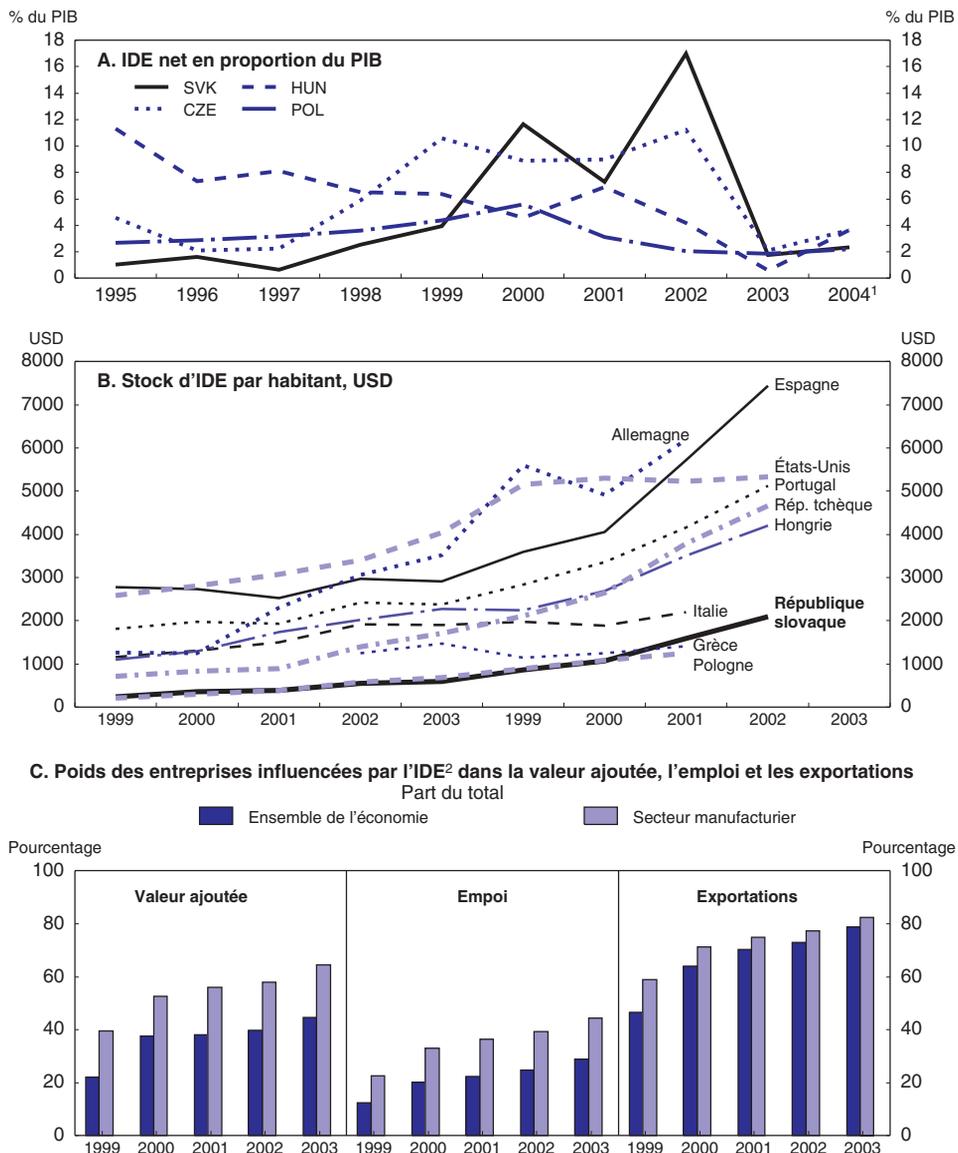


1. L'indice de liberté économique prend en compte 161 pays et mesure 50 variables indépendantes réparties en 10 facteurs principaux de qualité des institutions économiques. Ces 10 facteurs sont les suivants : politique commerciale, pression fiscale, intervention de l'État dans l'économie, politique monétaire, flux de capitaux et investissement étranger, activités bancaires et financières, salaires et prix, droits de propriété, réglementation, activités marchandes informelles. Plus l'indice est bas, plus les institutions économiques sont de bonne qualité.
2. Notation Standard & Poors crédit en devises (long terme).
3. Le rendement au remboursement pour les obligations publiques à long terme libellées en devises (= valeur actualisée des intérêts futurs et des revenus du capital, moins le prix de l'obligation, en % de ce prix) est utilisé pour calculer la prime de risque.

Source : Standard & Poors, Heritage Foundation et Datastream.

au début de la période de transition, l'augmentation des entrées a fait de la Slovaquie une importante destination pour l'IDE (graphique 1.6). Certains flux se sont concentrés sur des entreprises privatisées cédées à des investisseurs stratégiques, mais il y a eu aussi des investissements entièrement nouveaux dans une série d'activités manufacturières et de services (graphique 1.7). La ligne de partage entre investissements de privatisation et investissements nouveaux s'est effacée dans de nombreuses opérations de privatisation lorsqu'une rentabilité satisfaisante a attiré des investissements supplémentaires. L'IDE se

Graphique 1.6. Le rôle croissant de l'IDE



1. Données préliminaires. La forte augmentation des sorties d'IDE en 2004, 0,4 % du PIB, a contribué à la baisse du ratio d'entrées nettes. Les données ne prennent pas en compte les engagements d'IDE annoncés, mais uniquement les transferts comptabilisés dans la balance des paiements.

2. Entreprises dont le capital est détenu par des investisseurs directs étrangers à hauteur de 10 % ou plus.

Source : Office statistique de la République slovaque; OCDE, Base de données sur l'investissement international.

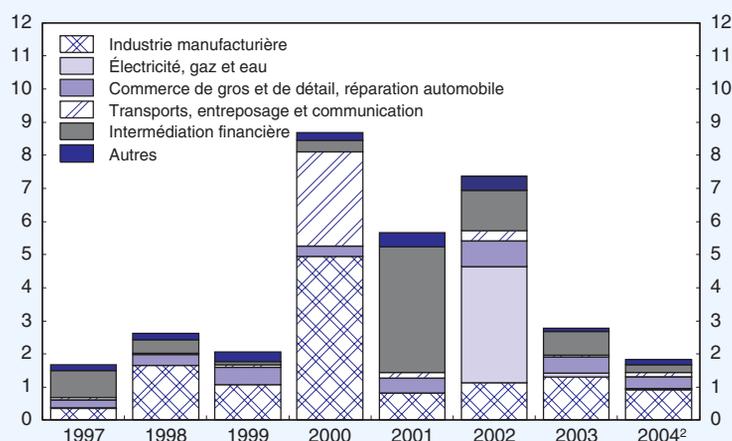
caractérise aujourd'hui par un taux de pénétration très élevé et est devenu le principal moteur de la croissance des capacités et de la production (encadré 1.3).

**La croissance s'est accélérée**

Stimulée par ces facteurs favorables, la croissance s'est accélérée après 2000. Alors que les premières années de la transition se sont caractérisées par l'instabilité macroéconomique, le ralentissement de la productivité et l'érosion de l'emploi, les cinq années écoulées ont vu un cycle macroéconomique plus harmonieux, une reprise de la productivité et une amélioration de l'emploi (graphiques 1.8 et 1.10; tableau 1.2).

Encadré 1.3. **Le rôle de l'IDE**

Le secteur financé par l'IDE est le segment de l'économie slovaque qui a connu l'évolution la plus rapide. À la fin du troisième trimestre 2004, la valeur totale des participations étrangères et des bénéfices réinvestis atteignait 373 milliards de couronnes, soit l'équivalent de quelque 25 % du PIB. Le graphique 1.7 illustre l'ampleur des privatisations dans les télécommunications (2000) et le réseau d'électricité (2002). Mais la plupart des flux d'IDE sont allés au secteur manufacturier et, dans une moindre mesure, au secteur financier, où la plupart des banques sont désormais sous contrôle étranger.

Graphique 1.7. **Entrées d'IDE par branche<sup>1</sup>**

1. Apports de fonds propres plus bénéfices réinvestis.

2. Trois premiers trimestres.

Source : Agence slovaque pour le développement de l'investissement et du commerce (SARIO).

À terme, de nouvelles entrées d'IDE sont attendues. L'Agence slovaque pour le développement de l'investissement et du commerce (SARIO) a déjà dressé la liste des nouveaux investissements engagés dans le secteur manufacturier, pour un montant total de 66 milliards de couronnes (environ 4 % du PIB). Outre l'IDE dans la fabrication de produits métallurgiques de base et d'ouvrages en métaux, la Slovaquie accueille maintenant de nombreuses entreprises internationales dans le secteur automobile.

Les constructeurs automobiles et leurs fournisseurs commencent en effet à former une grappe industrielle de taille et d'importance internationales. Après Volkswagen, qui a démarré sa production en 2001 et qui, en 2003, représentait 25 % du chiffre d'affaires total du secteur manufacturier et 32 % des exportations industrielles totales du pays, en 2004 PSA Peugeot Citroën a entrepris la construction d'une grande usine qui commencera à produire en 2006. KIA-Hyundai est aussi en train de créer une unité qui entrera en service en 2007. Ces deux projets ont nécessité des investissements de 1.5 milliard d'euros (5 % du PIB), pour une production annuelle de plus de 500 000 unités. Dix mille nouveaux ouvriers seront embauchés. Du coup, en 2007 la Slovaquie deviendrait le « premier » constructeur automobile mondial, si l'on considère le nombre de véhicules produits par habitant. Les exportations d'automobiles devraient passer de près de 80 milliards de couronnes en 2004 à 120 milliards en 2007 et à 140 milliards en 2008, et l'industrie automobile contribuerait pour un point de pourcentage à la croissance du PIB en 2007 et pour 0.3 % de plus en 2008\*.

### Encadré 1.3. Le rôle de l'IDE (suite)

Plusieurs producteurs de composants automobiles ont suivi le mouvement et créé des usines, si bien que la fabrication de pièces automobiles devrait croître encore plus rapidement que l'assemblage durant le reste de cette décennie. Tandis que certains constructeurs de la grappe d'activités automobiles ont déjà mis en œuvre les technologies de leur pays d'origine pour réaliser une convergence rapide vers les nouveaux de productivité de l'entreprise mère, d'autres visent une convergence plus progressive fondée sur un apport de travail plus substantiel compte tenu du coût plus faible de la main-d'œuvre locale.

\* Prévisions des autorités slovaques.

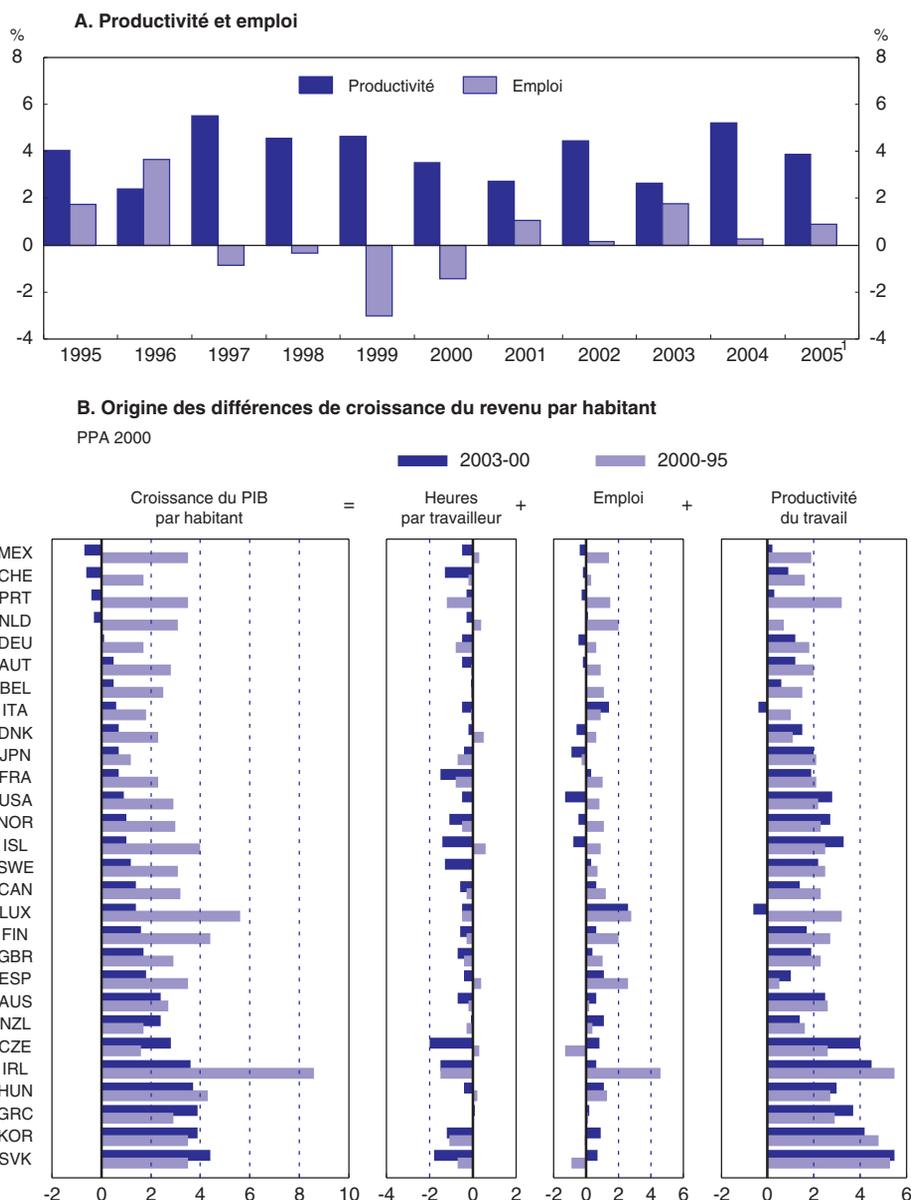
L'augmentation de la productivité est particulièrement remarquable et, si elle se confirme, elle pourrait préfigurer une accélération du taux de croissance. Ce décollage structurel de la croissance potentielle est pris en compte dans les prévisions macroéconomiques à moyen terme de l'OCDE pour la Slovaquie. D'après ces estimations, qui reposent sur des séries de données encore limitées et sur des hypothèses de convergence, la croissance tendancielle pourrait passer d'un peu plus de 4 % par an jusqu'au début des années 2000 à plus de 5 % dans la seconde moitié des années 2000<sup>3</sup>.

La récente accélération du potentiel de croissance de la Slovaquie s'est accompagnée du côté de la demande par des exportations soutenues, principalement du fait des entreprises issues de l'IDE, et plus récemment par un raffermissement de la demande intérieure. En contraste avec le ralentissement de la consommation publique, la consommation et l'investissement privés se sont redressés avec l'amélioration de la confiance intérieure. Toutefois, on n'a pas encore observé de contraintes majeures du côté de l'offre, les prix non réglementés et les salaires sont restés modérés et l'économie évolue actuellement sur une trajectoire équilibrée. Néanmoins, étant donné que la croissance de la demande devrait rester soutenue, les excédents de capacité encore inutilisés pourraient décroître et la stabilité des salaires et des prix risque d'être compromise. La balance des opérations courantes pourrait aussi se dégrader, même si le financement restera aisé compte tenu de l'ampleur des investissements directs étrangers et des autres entrées de capitaux (encadré 1.4).

### **Les gains de productivité sont élevés et de nouvelles retombées sont possibles...**

La vive croissance de la productivité a été induite principalement par l'investissement direct étranger, de façon directe et indirecte. Une étude de 2003 a montré que les entreprises issues de l'IDE transféraient des quantités massives de savoir international à la Slovaquie dans les domaines de la conception des produits et des services, de la conception des procédés, de l'organisation du travail, de la commercialisation et de la gestion des ressources humaines<sup>4</sup>. Ces entreprises affichent généralement une productivité supérieure à celle des entreprises nationales. Le savoir-faire qu'elles importent tend à se diffuser dans le reste de l'économie par le biais de la rotation des effectifs et d'autres mécanismes, même si le degré de répercussion est variable. En même temps, les entreprises issues de l'IDE ne recourent que de façon limitée aux ressources de recherche-développement locales et présentent un degré plus réduit d'intégration verticale<sup>5</sup>. Cette forte « dépendance externe » n'entrave pas leur contribution à la croissance de la productivité intérieure et leur permet de se connecter aux sources mondiales de savoir-faire et d'intrants technologiques.

Graphique 1.8. Sources de la croissance



1. Prévision OCDE.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77; Base de données sur la productivité.

Les retombées de la productivité sur le reste de l'économie dépendent apparemment des incitations des entreprises nationales à converger vers les meilleures pratiques, et de la capacité de leurs gestionnaires à y parvenir (encadré 1.4). À en juger par les données disponibles, aucun de ces deux facteurs ne peut être tenu pour acquis. Selon une étude de la Banque nationale de Slovaquie<sup>6</sup>, les principaux obstacles à une amélioration des gains de productivité des entreprises locales sont les suivants : des effectifs en surnombre, un capital fixe partiellement obsolète, une organisation du travail moins efficace et des portefeuilles de produits de qualité inférieure. Des recherches internationales montrent que les gains de productivité tendent à se diffuser à des rythmes différents pour des conditions de marché différentes, suivant les pressions de la concurrence et les

Encadré 1.4. **Prévisions à court terme de l'OCDE pour la Slovaque**

La croissance du PIB devrait atteindre près de 5 % en 2005 et s'accélérer jusqu'aux environs de 5¾ pour cent en 2006. Les exportations croîtront fortement, à plus de 11 % par an, et les importations devraient leur emboîter le pas – compte tenu d'importations massives de machines et d'outillage par les entreprises issues de l'IDE. Le déficit courant pourrait se creuser temporairement jusqu'à 5¾ pour cent du PIB en 2005, avant de se réduire légèrement en 2006.

La création d'emplois devrait s'intensifier, mais la croissance restera sans doute relativement capitalistique et pauvre en emplois. Même s'il n'est pas prévu de rebond de l'inflation, des risques haussiers existent. En particulier, une forte croissance des salaires dans le secteur manufacturier hautement productif pourrait se solder par une hausse des prix dans les secteurs de services marchands moins productifs. À l'inverse, si une nouvelle appréciation du taux de change se produit, l'inflation pourrait être plus basse, mais des pressions additionnelles risquent de peser sur la compétitivité.

Tableau 1.1. **Demande, production et prix**

	2004	2002	2003	2004	2005	2006
	Prix courants Milliards SKK	Variation en pourcentage, en volume prix 1995				
Consommation privée	750.6	5.5	-0.6	3.5	4.6	5.3
Consommation publique	257.4	4.9	2.7	1.2	3.2	3.0
Formation brute de capital fixe	327.2	-0.6	-1.5	2.5	10.0	7.8
Demande intérieure finale	1 335.2	3.7	-0.2	2.8	5.7	5.5
Formation de stocks <sup>1</sup>	25.9	0.9	-1.9	3.6	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1 361.1	4.6	-2.0	6.5	5.5	5.3
Exportations de biens et services	1 018.0	5.6	22.5	11.4	11.0	11.8
Importations de biens et services	1 053.6	5.5	13.6	12.7	11.9	11.5
Exportations nettes <sup>1</sup>	-35.6	0.1	6.5	-0.8	-0.6	0.4
PIB aux prix du marché	1 325.5	4.6	4.5	5.5	4.8	5.7
Déflateur du PIB	-	4.0	4.7	4.6	2.4	2.7
<i>Pour mémoire :</i>						
Indice des prix à la consommation	-	3.1	8.6	7.5	2.8	2.7
Déflateur de la consommation privée	-	2.5	7.7	6.9	2.7	2.8
Taux de chômage	-	18.6	17.5	18.1	17.9	17.5
Solde financier des administrations publiques <sup>2, 3</sup>	-	-5.7	-3.7	-3.3	-3.4	-3.2
Balance des opérations courantes <sup>2</sup>	-	-8.0	-0.9	-3.6	-5.7	-5.3

1. Contribution à la variation du PIB réel (pourcentage du PIB réel de l'année précédente); montant effectif dans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB.

3. Exclut la totalité du coût du transfert de cotisations au deuxième pilier du système de retraite en 2005 et 80 % en 2006.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.

perspectives qu'elle offre. Soucieux d'accélérer les gains de productivité dans le secteur intérieur, les décideurs publics devraient accorder une attention particulière à cette importante condition-cadre et s'efforcer d'intensifier la concurrence (encadré 1.5).

**... mais la croissance de l'emploi est encore insuffisante**

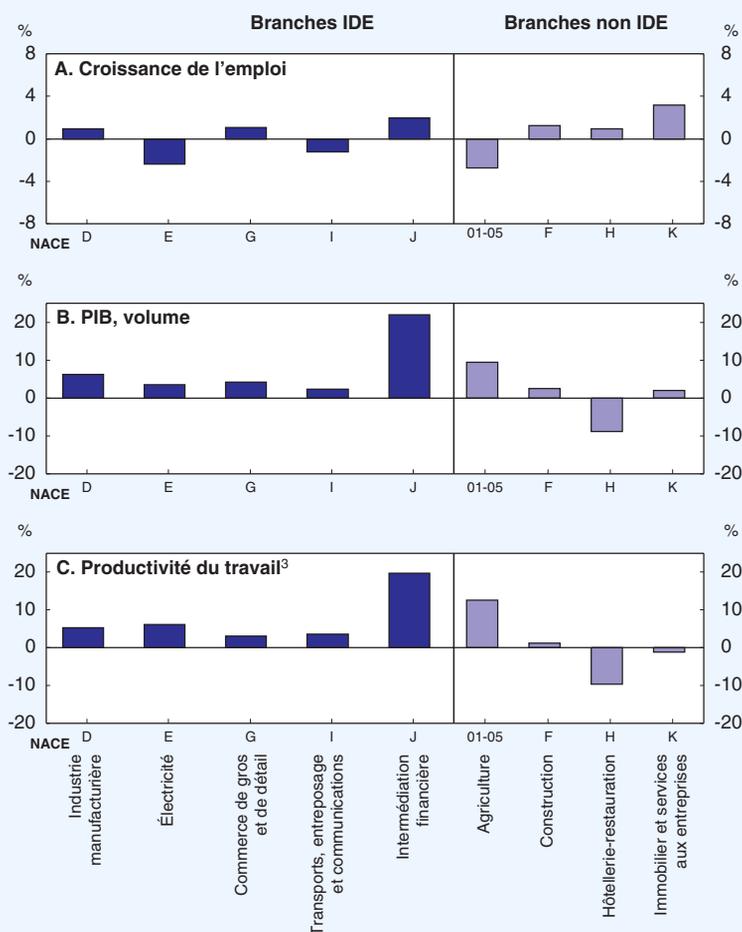
La progression tendancielle de l'emploi ces quatre dernières années, qui s'est encore accélérée après la deuxième moitié de 2004 alors que l'emploi avait contribué négativement à la croissance avant les réformes, est une évolution prometteuse

Encadré 1.5. **Retombées de la productivité**

Pour une économie en phase de rattrapage comme celle de la Slovaquie, l'IDE joue un grand rôle car il apporte du savoir-faire : pratiques commerciales d'avant-garde, capital physique de pointe et formation complémentaire pour les travailleurs. La croissance de la productivité devrait normalement s'accélérer dans les secteurs qui ont reçu d'importants apports d'IDE. De fait, on relève déjà quelques indications dans ce sens (graphique 1.9).

**Graphique 1.9. Croissance de la productivité dans les branches où l'IDE domine et dans les branches à capitaux slovaques<sup>1</sup>**

2000-2004<sup>2</sup>



1. « Branches IDE » : le stock d'IDE est au moins égal à 25 % de la valeur ajoutée totale.

2. Estimation sur la base des trois premiers trimestres de 2004.

3. Productivité du travail : PIB réel par personne occupée.

Source : Office statistique de la République slovaque.

Dans les secteurs dominés par l'IDE, des données fragmentaires montrent qu'il existe déjà une délimitation nette entre les entreprises nationales qui ont mis à profit leurs interactions avec les grandes entreprises sous contrôle étranger et amélioré suffisamment leur productivité, et celles qui ont déjà échoué et qui sont sorties du marché. À cet égard, il ne semble guère y avoir d'économie duale dans certains secteurs.

### Encadré 1.5. **Retombées de la productivité** (suite)

En revanche, il existe des différences entre secteurs en ce qui concerne leur degré d'exposition à l'investissement direct étranger et l'incidence corrélative des gains de productivité. La différence entre le commerce de gros et de détail et l'hôtellerie-restauration est éloquent à cet égard.

L'un et l'autre étaient auparavant des secteurs à faible productivité. Ils ont attiré l'IDE ces dernières années, mais à des rythmes différents. Le commerce de gros et de détail a obtenu une part d'IDE sensiblement supérieure à celle de l'hôtellerie-restauration, et l'arrivée de la concurrence étrangère a déjà contraint les opérateurs en place à modifier leurs pratiques commerciales. Dans le secteur des hôtels et restaurants, où la concurrence étrangère est beaucoup moins répandue, les signes de changement sont moins nets.

Dans le commerce de gros et de détail, l'arrivée de grands distributeurs multinationaux comme Tesco (Royaume-Uni), Metro et C&A (Allemagne) et Billa (Autriche) a radicalement transformé le secteur, suscitant une hausse considérable de la productivité. Selon les résultats d'enquêtes, la proportion de personnes qui font leurs achats alimentaires dans les hypermarchés a fortement augmenté, tandis que la proportion des clients de supermarchés et de petits détaillants a nettement diminué, particulièrement pour ces derniers\*. Ces tendances se traduisent par une augmentation du chiffre d'affaires de détail des chaînes multinationales, tandis que les ventes des entreprises slovaques sont restées stationnaires. En Slovaquie, les six principaux détaillants sont désormais des chaînes multinationales qui réalisent près de 20 % du chiffre d'affaires total. Bien que les entreprises multinationales continuent d'ouvrir de nouveaux hypermarchés, il est probable que le seuil de saturation sera bientôt atteint. En 2004, le nombre d'hypermarchés par million d'habitants atteignait 18,5, ratio comparable à celui des autres pays d'Europe centrale.

Pour les entreprises slovaques du secteur du commerce de gros et de détail, les résultats sont plus mitigés. Confrontées à une concurrence accrue, les plus dynamiques d'entre elles ont survécu en adoptant des techniques de gestion similaires à celles de leurs rivaux étrangers, et en formant des alliances de détaillants avec d'autres sociétés slovaques. Elles n'en perdent pas moins des parts de marché. Les petits détaillants, en particulier ceux des marchés alimentaires, sont moins bien lotis, et il faut sans doute s'attendre à des retombées négatives pour ces commerces. En revanche, pour la Slovaquie dans son ensemble, l'incidence macroéconomique a été très positive, du fait non seulement d'une forte croissance de la productivité et des salaires dans le secteur, mais aussi d'une forte pression à la baisse sur les prix de détail. Cette évolution a amélioré considérablement le niveau de vie et contribué à contenir les pressions inflationnistes.

À l'inverse, l'impact de l'IDE dans le secteur des hôtels et restaurants est beaucoup moins généralisé. Dans ce secteur, l'IDE représente environ 15 % de la valeur ajoutée. Par rapport à la République tchèque, à la Pologne et à la Hongrie, qui ont toutes connu d'importants investissements dans les grands réseaux hôteliers, la présence étrangère dans le secteur de l'hôtellerie-restauration s'est jusqu'ici limitée à quelques chaînes hôtelières de catégorie intermédiaire. À l'intérieur du secteur, les nouveaux investissements ont été très limités et ont visé à améliorer les normes d'hygiène pour la préparation des repas, conformément aux réglementations de l'UE, plutôt qu'à créer de nouvelles structures d'accueil modernes pour attirer les touristes étrangers (en 2003, ces derniers ont représenté environ 40 % des nuitées et 60 % des ventes totales). Aussi, la croissance de la productivité totale n'a pas été aussi vigoureuse que dans la distribution de gros et de détail. Dans certains

Encadré 1.5. **Retombées de la productivité** (suite)

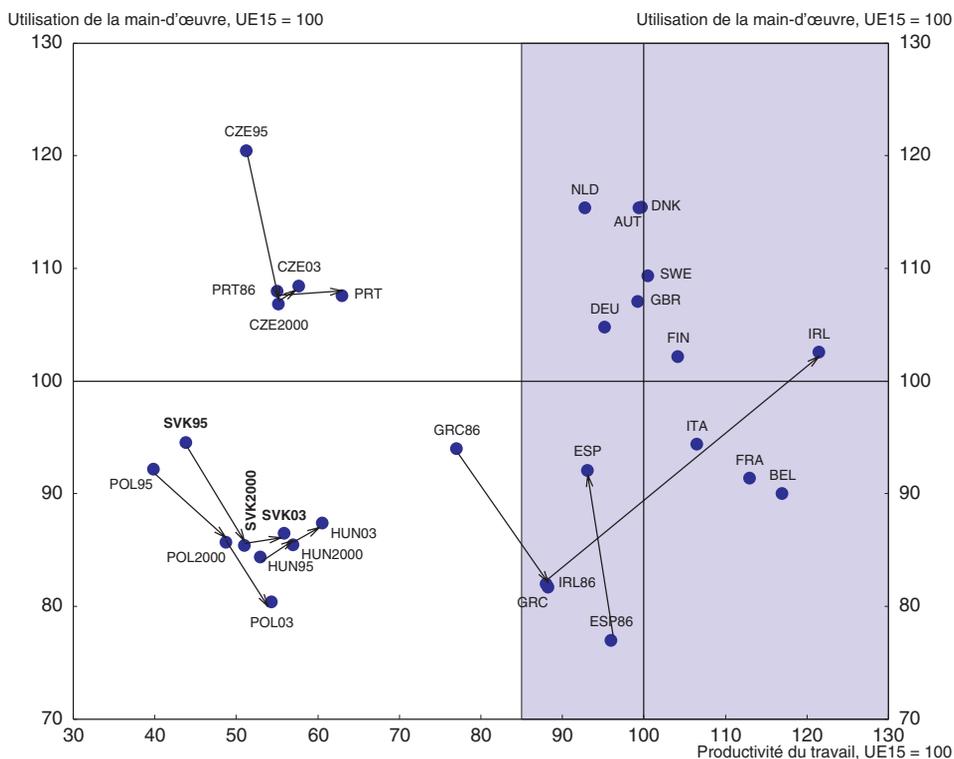
secteurs – par exemple en ce qui concerne les parcs nationaux – cette stagnation peut être liée à des restrictions visant les autorisations de construction. Mais il semble aussi y avoir un déficit de capital et de savoir-faire – l'un et l'autre pourraient encore se développer à la faveur d'un élargissement de la gamme des IDE dans ce secteur, ou d'une amélioration plus générale du cadre d'activité des petits et moyens entrepreneurs.

\* Voir Gfk Slovakia « Shopping Monitor Slovakia; 2004-2005 ».

(graphique 1.10 et tableau 1.2). De fait, pendant la période précédente, la création d'emplois dans les secteurs nouvellement développés et dans le segment du travail indépendant était plus dynamique que ne le laissaient paraître les chiffres de l'emploi total, mais les pertes d'emplois dans les activités en déclin, et notamment dans le secteur public, avaient éclipsé cette tendance<sup>7</sup>. Le solde est désormais positif et la récente accélération de la croissance amplifie ce retournement. Les principales activités du secteur privé (industrie manufacturière, construction, services financiers et services aux entreprises) ont créé un grand nombre d'emplois, alors que le secteur public ou anciennement public (services d'utilité publique, transports et services récemment privatisés) et certaines activités privées en déclin (agriculture, industries extractives) ont encore procédé à des délestages. La première catégorie a récemment supplanté la seconde.

Graphique 1.10. **Convergence de la productivité et de l'emploi**<sup>1</sup>

Pays adhérant à l'UE



1. 2003 s'il n'y a pas de date après le code pays.

Source : OCDE, Base de données sur la productivité.

Tableau 1.2. **Ventilation sectorielle de l'emploi, 2000-2004**

Nombre moyen de salariés, NACE

	2000	2002	2004	2005 T1	2000	2002	2004	Variation en pourcentage	
	Personnes				Indice			2000-2004	2004 T1-2005 T1
Ensemble de l'économie	1 976 952	2 008 851	2 030 348	2 049 473	100	100.6	102.7	2.70	2.65
Agriculture, chasse, sylviculture, pêche	141 708	141 095	123 587	111 917	100	99.6	87.21	-12.79	-4.70
Industrie	548 921	555 379	560 691	564 293	100	101.2	102.14	2.14	3.39
Industries extractives	15 637	12 186	10 084	9 691	100	77.9	64.49	-35.51	-5.19
Industries manufacturières	485 846	496 404	507 766	514 212	100	102.2	104.51	4.51	4.51
Produits alimentaires	55 763	52 778	48 386	44 788	100	94.6	86.77	-13.23	-8.28
Chimie, caoutchouc et plastiques	41 608	40 497	37 907	37 345	100	97.3	91.11	-8.89	-1.45
Métallurgie et travail des métaux	74 201	83 960	91 755	98 506	100	113.2	123.66	23.66	14.09
Machines et équipements	139 229	139 624	152 114	153 815	100	100.3	109.25	9.25	4.82
Matériel de transport	24 746	27 169	308 69	30 324	100	109.8	124.74	24.74	-3.24
Électricité, gaz et eau	47 438	46 789	42 841	40 391	100	98.6	90.31	-9.69	-7.20
Construction	125 808	124 882	133 365	134 673	100	99.3	106.01	6.01	6.44
Commerce de gros et de détail, réparation	303 116	315 200	318 313	329 277	100	104	105.01	5.01	4.65
Hôtels et restaurants	42 534	42 425	44 358	45 260	100	99.7	104.29	4.29	3.15
Transport, entreposage et communications	150 048	147 095	143 185	140 221	100	98	95.43	-4.57	-1.15
Intermédiation financière	36 431	37 090	39 736	39 128	100	101.8	109.07	9.07	1.31
Immobilier, location et services aux entreprises	143 852	153 259	163 451	173 430	100	106.5	113.62	13.62	7.67
Administration publique, défense, sécurité sociale obligatoire	80 195	82 834	93 382	95 310	100	103.3	116.44	16.44	3.25
Éducation	179 782	177 492	173 187	175 951	100	98.7	96.33	-3.67	-1.31
Santé et action sociale	139 047	139 903	142 075	141 201	100	100.6	102.18	2.18	-2.41
Autres services collectifs, sociaux et personnels	85 510	92 197	95 018	98 749	100	107.8	111.12	11.12	7.97

Source : Office statistique de la République slovaque.

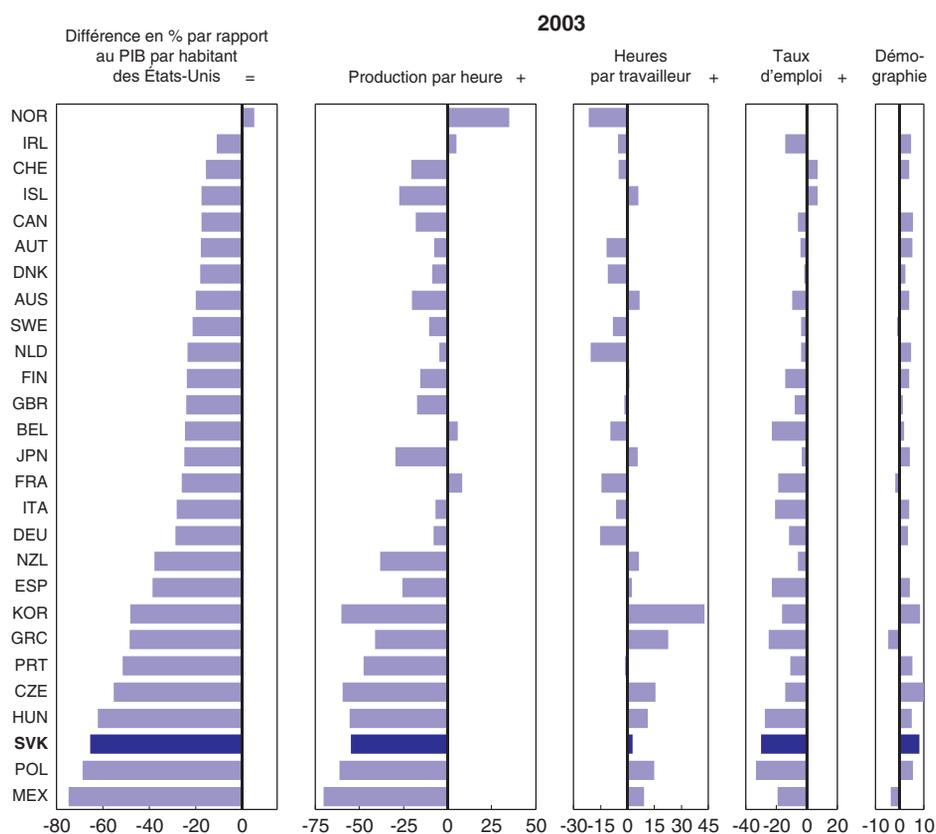
### **Le taux d'utilisation de la main-d'œuvre demeure faible**

En dépit de cette très nette progression de la création totale d'emplois, le taux d'emploi de la population active potentielle reste bas. En 2004, la Slovaquie se classait 28<sup>e</sup> sur les 30 pays de l'OCDE pour le taux d'emploi de la population d'âge actif. La faiblesse du taux d'emploi est très légèrement compensée par une pyramide des âges favorable (qui fait que le ratio de la population d'âge actif à la population totale reste élevé) et par une durée du travail relativement longue en général. Néanmoins, ce taux d'emploi insuffisant explique pour une large part le déficit de PIB *par habitant* de la Slovaquie par rapport aux niveaux de référence de l'OCDE (graphique 1.11). Dans ces conditions, indépendamment des efforts qui s'imposent pour accélérer la diffusion des gains de productivité, l'amélioration du taux d'emploi de la population d'âge actif doit être un objectif central de la politique économique.

### **Le potentiel d'emploi restant n'est pas aisé à mobiliser**

La croissance future stimulera-t-elle suffisamment la création d'emplois pour activer le potentiel d'emploi restant? Un examen approfondi des caractéristiques de la population actuellement privée de travail montre que la croissance pourrait bientôt se heurter à un seuil de chômage « structurel » (graphique 1.12). Il est important de déterminer si la main-d'œuvre inutilisée est réellement mobilisable sur le marché du travail. Cela dépend de la réactivité de la structure des salaires face à la productivité plus faible des chômeurs, de la

Graphique 1.11. Sources restantes de la variation internationale du PIB par habitant



Source : OCDE, Base de données sur la productivité.

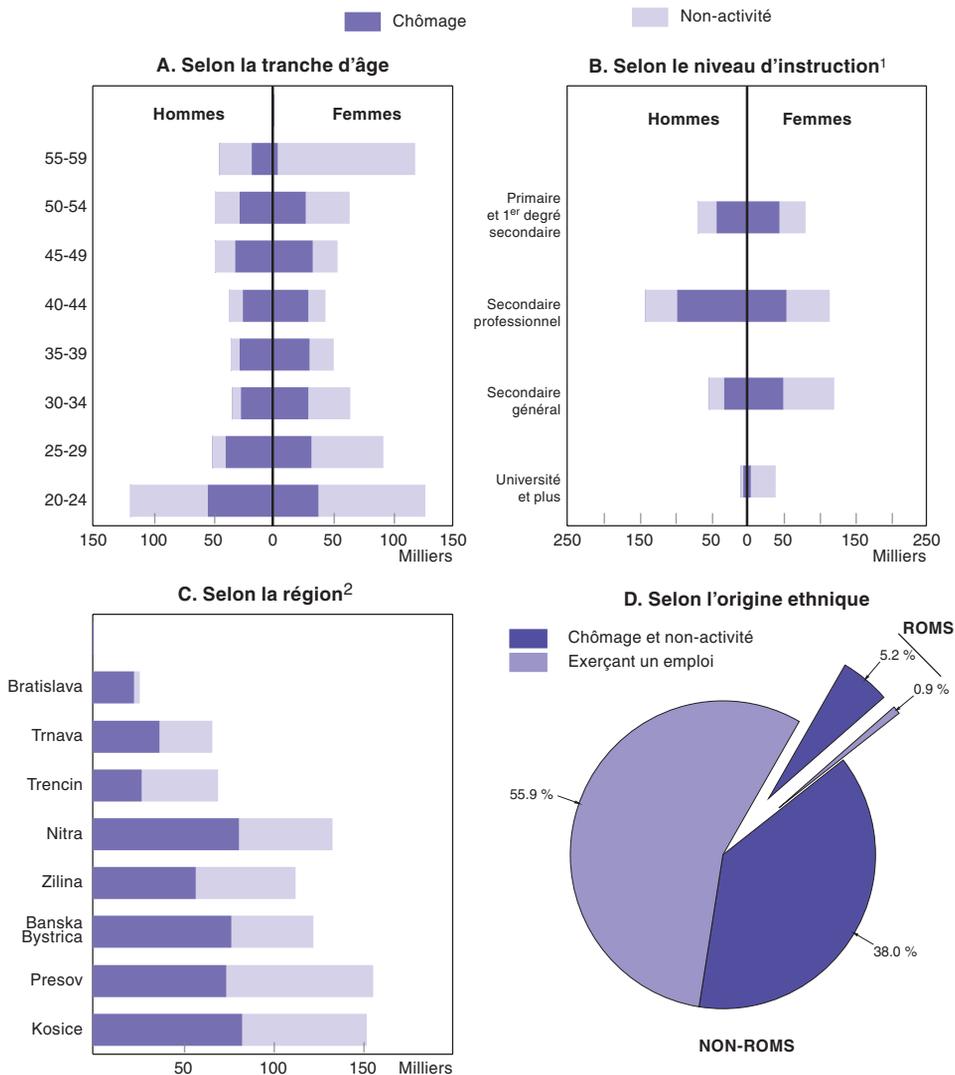
capacité des individus d'adapter leurs qualifications aux besoins du marché, mais aussi de leur aptitude à s'installer dans les régions où la demande de main-d'œuvre est plus forte. Tandis que le système de protection sociale ne semble pas engendrer de réelles trappes à inactivité, certains éléments font craindre que les chômeurs ne s'intègrent pas aisément au marché du travail dans le contexte de la croissance future :

- Les coûts d'emploi des travailleurs en chômage peuvent être excessifs. étant donné le niveau du salaire minimum, notamment dans les régions à faible productivité, ainsi que le poids des impôts sur le travail, ces coûts peuvent dépasser le niveau correspondant à la productivité potentielle de nombreux travailleurs.
- La population en chômage souffre apparemment d'un déficit de qualifications (graphique 1.12, partie B). Cela concerne en particulier la forte minorité tzigane, qui accuse un taux de chômage de près de 80 % et représente environ 30 % du chômage total<sup>8</sup>.
- Il existe aussi d'autres groupes insuffisamment formés, notamment parmi les jeunes.

On observe un décalage entre le lieu de résidence des travailleurs potentiels et le lieu où sont créés des emplois. La mobilité régionale de la population est particulièrement faible (tableau 1.3). Par rapport aux autres économies de l'OCDE, notamment les autres pays en phase de rattrapage, cette mobilité restreinte entrave sans doute la réduction du chômage. L'évolution récente des taux de sortie du chômage et des taux de chômage de

### Graphique 1.12. Potentiel d'emploi

Situation de la population d'âge actif sur le marché du travail, 2003



1. Tranches d'âge pour les hommes = 25-59 ans; tranches d'âge pour les femmes = 25-54 ans.

2. Compte tenu de la proportion d'hommes (20-59 ans) et de femmes (20-54 ans) dans la population.

Source : Office statistique de la République slovaque; estimation du Secrétariat de l'OCDE.

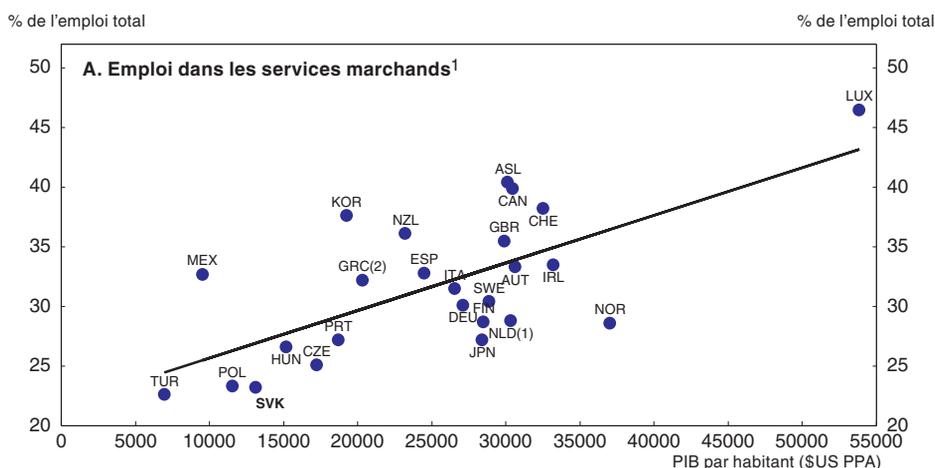
longue durée<sup>9</sup> justifie les craintes de voir le taux de chômage « structurel » se figer à un niveau élevé. Les taux de sortie du chômage ont diminué dans sept régions sur huit au cours des quatre années écoulées, et en 2003 le taux de chômage de longue durée était le plus élevé de la zone OCDE, à 60 %. Ces signes, qui ont perduré en dépit d'une période de forte croissance, rappellent que *dans les conditions-cadres actuelles* une activation spontanée du potentiel d'emploi restant ne peut être considérée comme acquise (graphique 1.12).

#### Élargir la croissance et la rendre plus durable

Jusqu'ici, la croissance a été principalement tirée par les entreprises financées par l'IDE et s'est concentrée dans le secteur manufacturier. Parallèlement, la taille du secteur des services marchands est restée plus réduite que dans les autres pays de l'OCDE à niveau de revenu comparable, surtout si l'on tient compte de la faible part de l'emploi agricole

## Graphique 1.13. Potentiel d'emploi restant

2003



1. Commerce de gros et de détail, hôtellerie-restauration, intermédiation financière, immobilier et services aux entreprises.

Source : OCDE, Statistiques du marché du travail.

Tableau 1.3. Plus de possibilités de migration intérieure<sup>1</sup>Taux brut de migration intérieure, %<sup>2</sup>

	1999	2000	2001	2002	2003
Autriche <sup>2</sup>	1.89	1.92	1.96	1.96	2.01
République tchèque				0.57	0.77
France	2.03	2.34	2.19	2.11	
Allemagne	1.12	1.53	1.24	1.18	1.36
Grèce	0.24	0.22	0.21	0.18	0.15
Hongrie	0.37	0.45	0.37	0.31	0.40
Italie <sup>2</sup>	0.58	0.62	0.55	0.58	
Japon <sup>2</sup>	2.25	2.22	2.21		
Pologne			0.32		
Portugal	0.27	0.75	1.99	2.49	2.67
<b>République slovaque</b>					<b>0.14</b>
Espagne	0.12	0.14	0.15	0.16	0.20
Royaume-Uni	2.60		2.54	2.26	2.28
États-Unis	3.13	3.45			3.05

1. Nombre de personnes de 15 à 64 ans qui ont changé de région de résidence, en % de la population totale de 15 à 64 ans (entre régions NUTS 2 pour les pays de l'UE et régions de la taille la plus proche pour les autres pays).

2. Taux brut de migration de la population totale.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi 2005*, à paraître.

(graphique 1.13). Cette relative lenteur de l'économie à développer les services marchands est peut-être révélatrice d'un certain retard dans la création d'un environnement propice aux activités des petites et moyennes entreprises slovaques. Le développement des services a sans doute aussi été contrarié par la faible mobilité régionale des travailleurs, qui ne se déplacent guère vers les zones urbaines où la demande de services est plus forte.

Il importe donc d'améliorer les conditions-cadres favorisant le développement d'un éventail plus complet de marchés et d'activités industrielles et commerciales. Ce processus devrait impliquer non seulement les grandes entreprises d'IDE et nationales, mais aussi les jeunes pousses et les PME. Dans cette nouvelle phase de croissance, il

convient non seulement de préserver la stabilité macroéconomique et l'ouverture des marchés des produits, des capitaux et du travail, mais aussi de renforcer les institutions de marché nécessaires pour intensifier la mobilité et le redéploiement des ressources dans l'ensemble de l'économie. L'expansion de l'emploi et l'accélération de la croissance seraient facilitées par les actions suivantes : modernisation du système juridique et judiciaire pour faciliter la création de petites et moyennes entreprises; expansion de l'offre de capital-risque privé; adoption de cadres réglementaires plus ouverts pour toutes les professions libérales; mise en place d'infrastructures d'information et de télécommunications plus concurrentielles; création de marchés du transport et du logement plus réactifs.

La mise en œuvre de cette stratégie économique globale exige un secteur public plus efficient. Les réformes requises impliquent nombre d'initiatives, notamment législatives et réglementaires, dans un large éventail de domaines de gouvernance et de services au niveau central et infranational. Cela nécessitera une expertise technique améliorée et une modernisation continue du secteur public, tandis que les disciplines budgétaires assurant un faible niveau d'imposition et de dépenses doivent être préservées.

## Quatre défis à relever pour stimuler l'élargissement de la croissance et la hausse de l'emploi

L'économie slovaque a très bien réagi aux réformes macroéconomiques et microéconomiques accomplies ces cinq dernières années. Pourtant, le développement économique atteint désormais un stade où il convient d'élargir l'assise de la croissance en améliorant les conditions-cadres pour l'expansion d'un secteur entrepreneurial plus dynamique et plus innovateur et en renforçant l'employabilité des chômeurs. Dans cette nouvelle phase, l'action gouvernementale doit rester conforme à une stratégie rigoureuse d'assainissement des finances publiques. Les autorités devront relever quatre défis spécifiques :

### **Faciliter le processus d'adhésion à la zone euro (chapitre 2)**

L'adhésion accélérée à l'Union économique et monétaire en 2009, sur la base du respect en 2007 des critères normaux de stabilité des finances publiques et de stabilité monétaire, est au cœur même de la politique macroéconomique. Deux conditions clés doivent être remplies pour une mise en œuvre réussie : i) les objectifs budgétaires et d'inflation pour 2007 doivent être atteints indépendamment des conditions macroéconomiques et des éventuels aléas budgétaires et de taux de change au cours des deux prochaines années; ii) le taux de change doit se maintenir sur une trajectoire régulière durant sa participation au MCE-II et l'adhésion à l'UEM doit se faire à un taux de convergence approprié; durant cette période il faut proscrire toute appréciation excessive et/ou dépréciation brutale.

Ces deux objectifs seront difficiles à atteindre. L'assainissement budgétaire en cours pourrait se heurter à des pressions politiques dans le contexte des élections générales de 2006. La stabilité macroéconomique peut être affectée par d'importants mouvements de capitaux spéculatifs avant l'adhésion à l'UEM. Ces développements risquent de compromettre la stabilité des prix et du taux de change. Une action monétaire et budgétaire prudente sera de mise durant cette période, et les autorités nationales devront utiliser au mieux leur panoplie relativement restreinte d'instruments d'action. La

flexibilité de l'économie, notamment en matière de salaires et de prix, constitue un atout précieux à cet égard et doit être pleinement préservée (chapitre 2).

### **Stimuler la création d'emplois et la mobilité sur le marché du travail (chapitre 3)**

étant donné la possible persistance d'un chômage élevé parmi les personnes peu qualifiées, de nouvelles mesures gouvernementales sont nécessaires pour favoriser un meilleur équilibre offre-demande dans ce segment du marché du travail. Trois obstacles à la création d'emplois doivent être pris en considération : i) les impôts sur le travail sont parmi les plus élevés de la zone OCDE et induisent un écart excessif entre les revenus des travailleurs et le coût total pour l'employeur; ii) le salaire minimum est peut-être trop élevé, du moins dans les régions à faible productivité et à fort chômage ; iii) les obstacles à la mobilité régionale de la main-d'œuvre devraient être surmontés pour permettre aux travailleurs potentiels d'occuper les emplois là où ils sont créés.

Les autorités sont conscientes de la nécessité d'agir sur ce plan, mais elles se heurtent à des problèmes politiques, budgétaires et techniques. Étant donné qu'il est politiquement difficile d'abaisser le salaire minimum ou de le moduler selon les régions, il faut freiner son taux de croissance et s'employer à réduire les taux de cotisation à la sécurité sociale tout en minimisant le coût budgétaire de ces allègements. La mobilité géographique des travailleurs doit aussi être facilitée, notamment par une réforme du marché du logement (chapitre 3).

### **Améliorer les conditions de l'innovation et de la croissance (chapitre 4)**

Si les filiales locales des entreprises issues de l'IDE ont obtenu de bons résultats, c'est en partie parce qu'elles peuvent compter sur les ressources managériales, techniques et financières supérieures de leurs sociétés mères. En revanche, les entreprises et les jeunes pousses locales dépendent davantage de la situation du marché intérieur et du cadre institutionnel slovaque. Elles sont donc plus vulnérables aux carences du contexte entrepreneurial national. Les politiques destinées à élargir la base de la croissance devraient stimuler la rentabilité des jeunes pousses et des entreprises nationales en réduisant les coûts de création d'une entreprise, favoriser l'entrée sur le marché et la concurrence, et aider les cadres et l'ensemble des travailleurs à améliorer leurs qualifications.

Les autorités ont fait connaître leur volonté de s'attaquer à ces problèmes, en particulier avec une nouvelle « Stratégie de Lisbonne pour la Slovaquie », qui a pour but d'améliorer le capital humain et l'éducation, de faciliter l'accès des entreprises innovatrices au financement sur fonds propres, de développer les infrastructures de technologie de l'information et d'améliorer l'environnement général de l'entreprise (chapitre 4). Toutefois, les réformes législatives et réglementaires requises et leur mise en œuvre effective créent de lourdes tâches et le secteur public doit être mieux équipé à cet effet.

### **Bâtir un secteur public moderne (chapitre 5)**

Il faut renforcer les capacités de l'État en matière de réglementation, de prestation de services et d'exécution, sans pour autant alourdir les coûts budgétaires totaux. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, pour améliorer l'efficacité et le rapport coût-efficacité de l'administration, les autorités devraient s'appuyer sur les orientations suivantes : i) une budgétisation axée sur les résultats; ii) des réformes de l'emploi public; iii) un plus large

recours aux mécanismes de marché dans la prestation des services publics. Des améliorations sont particulièrement indispensables dans les principaux secteurs des services *qui renforcent la croissance*, notamment l'éducation, la formation, les mesures actives du marché du travail et la politique de développement durable. Une application plus énergique des règles en matière de concurrence est également très importante.

Des difficultés ont été rencontrées pour mettre en œuvre ces réformes de la gestion publique. La budgétisation axée sur les résultats doit être adoptée et appuyée par les ministères techniques et les organismes publics eux-mêmes; elle impliquera de profondes modifications de la gestion, de l'organisation du travail, de la structure du personnel et des systèmes de rémunération. En même temps, une décentralisation administrative de grande ampleur a été lancée, avec des structures infranationales très fragmentées, ce qui peut rendre plus difficiles les réformes d'ordre qualitatif. Aussi, une autre tâche importante consiste à promouvoir des échelles d'activité plus efficaces et des pratiques de gestion plus transparentes dans les administrations infranationales qui sont déjà « autonomes » (chapitre 5).

### Notes

1. Le chapitre 5 contient une description plus détaillée du processus d'assainissement budgétaire.
2. Seul est accordé un abattement au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (voir l'encadré 1.1).
3. Voir les prévisions de base à moyen terme, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77, juin 2005.
4. « L'investissement direct étranger dans l'économie slovaque et son influence sur le secteur des entreprises », bulletin de recherche de la Banque nationale de Slovaquie, 1, 2003.
5. Leur taux de valeur ajoutée est de l'ordre de 20 %, contre 40-50 % pour les entreprises slovaques.
6. Voir la note 4.
7. La croissance observée de l'emploi indépendant est spectaculaire, mais elle reflète les modifications du statut juridique de nombreux travailleurs qui sont réemployés en tant que travailleurs contractuels indépendants, de manière à minimiser leurs cotisations de sécurité sociale et leurs impôts.
8. L'encadré 5.3 du chapitre 5 décrit les difficultés d'emploi de la minorité tzigane.
9. Part des personnes en chômage depuis plus d'un an dans le total des chômeurs.

## ANNEXE 1.A1

*La réforme fiscale de 2004*

En 2004, le gouvernement a modifié radicalement la structure de taux de son système fiscal, en adoptant un taux unique de 19 % pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Avant la réforme, l'IRPP avait une structure de taux progressive avec – après l'abattement à la base – cinq tranches de revenu assorties de taux marginaux de 10 %, 20 %, 28 %, 35 % et 38 %. Le taux de l'impôt sur les sociétés était de 25 % (en 2003/2004, après avoir atteint 29 % en 2000/2001 et 40 % auparavant) et la TVA avait un taux normal de 20 % et un taux réduit de 14 %. Outre ces modifications de taux, nombre d'exceptions, exemptions et régimes spéciaux ont été supprimés. Toutefois, l'abattement à la base de l'IRPP a été maintenu et a plus que doublé, de sorte qu'il est maintenant supérieur au salaire minimum et à 40 % du salaire moyen. En raison de cet abattement, le taux d'imposition moyen augmente avec le revenu, mais le taux marginal reste constant.

La réforme a également modifié la base d'imposition des biens immobiliers, qui ne sont plus taxés en fonction de la contenance du bien, mais de sa valeur, a supprimé les droits de succession et aussi l'impôt sur le revenu applicable aux dividendes, et a relevé les accises sur le tabac; avec cette dernière mesure, les droits d'accise ont été totalement alignés sur la réglementation de l'UE, et ce plus rapidement que ne l'exigeait le traité d'adhésion de la Slovaquie à l'UE.

Cette réforme fondamentale de la fiscalité visait à réduire les distorsions économiques, à rendre le système plus simple et plus transparent et, en taxant à l'identique tous les types et montants de revenus, à instaurer une plus grande équité fiscale<sup>1</sup>. En même temps, la réforme devait être neutre en termes de recettes, les réductions de l'IRPP et de l'IS étant (grosso modo) compensées par des augmentations de la TVA, d'où un déplacement de la pression fiscale du revenu vers la consommation.

Avec cette réforme, la Slovaquie est devenue le premier pays de l'OCDE à se doter d'un impôt uniforme sur le revenu des personnes physiques, même si d'autres pays d'Europe centrale et orientale l'avaient précédée; l'Estonie et la Lituanie ont ouvert la voie en 1994, et aujourd'hui pas moins de neuf pays d'Europe centrale et orientale (les trois pays Baltes, la Slovaquie, la Russie, l'Ukraine, la Géorgie, la Serbie et la Roumanie) imposent le revenu des personnes physiques à un taux uniforme.

Il est trop tôt pour dresser le bilan de cette réforme, car la plupart de ses effets ne se feront sentir qu'après un certain temps, mais on peut formuler quelques observations préliminaires. Au total, il apparaît que cette réforme a simplifié considérablement le système fiscal, et son effet sur l'économie sera sans doute nettement positif.

Cette annexe examine brièvement les effets de la réforme fiscale au regard de ses trois objectifs : neutralité en termes de recettes, simplicité et efficacité économique. Les questions d'équité sont également abordées.

L'objectif de neutralité en termes de recettes a été globalement atteint en 2004 puisque le total des recettes provenant de l'IRPP, de l'IS et de la TVA (12.7 % du PIB) a été comparable à celui de 2003 (12.8 %), des rentrées d'IRPP et d'IS plus abondantes que prévu ayant compensé les moins-values de TVA. Néanmoins, en 2004 les recettes publiques totales ont accusé une baisse inattendue (de près de 1 point de PIB) en raison d'un manque à gagner sur les cotisations sociales. Toutefois, le gouvernement estime que ces moins-values de recettes ne sont que temporaires et qu'en 2005 le ratio recettes publiques/PIB augmentera de nouveau pour dépasser le niveau de 2003.

En ce qui concerne la simplicité du système, la nouvelle loi relative à l'impôt sur le revenu a profondément simplifié l'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés, à quoi s'est ajoutée l'instauration d'un taux de TVA unifié. La réforme a non seulement simplifié les taux d'imposition, mais aussi éliminé la plupart des dépenses fiscales. En conséquence, le système fiscal est aujourd'hui bien plus simple et plus transparent, tandis que les coûts administratifs ont diminué aussi bien pour le fisc que pour le contribuable.

L'application d'un taux d'imposition uniforme aux revenus du travail et du capital a également renforcé la simplicité du système et évite le problème de fraude qui se pose lorsque des contribuables déclarent des revenus d'activité comme revenus du capital (c'est le cas, par exemple, des propriétaires d'entreprises qui travaillent dans leur société ou des dirigeants de sociétés). Ce problème ne se pose que dans un système d'imposition dual, où les revenus du capital sont taxés à un taux uniforme (et relativement bas) tandis que les autres catégories de revenus restent soumises à des taux progressifs.

S'agissant des effets de la réforme fiscale sur l'efficacité économique, la réduction des impôts sur le revenu et le transfert de la charge fiscale vers la consommation pourraient accroître l'emploi et l'épargne et améliorer ainsi le potentiel de croissance de l'économie. Toutefois, les effets dépendront de la réactivité des agents économiques aux modifications de la fiscalité.

Les effets sur l'offre de main-d'œuvre dépendent de la modification du coin fiscal et de l'élasticité de l'offre de travail<sup>2</sup>. Les taux moyens et marginaux d'imposition des personnes physiques ont baissé pour de nombreux travailleurs (toutefois, il n'y a pas eu de baisse des taux moyens pour les célibataires rémunérés au salaire moyen, ni des taux marginaux pour les contribuables qui étaient assujettis à un impôt marginal sur le revenu de 10 % avant la réforme). Le remplacement de la déduction pour enfant à charge liée au revenu par une prestation pour enfant universelle a également réduit les taux d'imposition marginaux des travailleurs avec enfants. En outre, pour ceux qui travaillent dans l'économie souterraine, la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques permet de s'acquitter plus aisément des obligations fiscales, de sorte qu'une partie des emplois pourraient migrer du secteur informel vers le secteur formel. Cependant, comme le coin fiscal total sur le travail n'a que légèrement baissé et reste très prononcé en raison du niveau élevé des cotisations de sécurité sociale, les effets des seules réductions d'impôts sur l'offre de travail sont probablement faibles. Mais une fois prise en compte l'incidence de la réduction des prestations sociales, l'effet global de la modification du système fiscal sur l'offre de main-d'œuvre est beaucoup plus marqué.

Le remplacement de l'impôt progressif sur le revenu par un impôt uniforme tend aussi à stimuler la formation de capital humain, car le rendement de cet investissement n'est plus taxé à des taux majorés.

Lorsqu'on examine les effets sur l'épargne et l'investissement, on doit faire la distinction entre l'incidence sur le volume de la formation de capital et l'impact sur l'allocation du capital qui affecte la productivité du capital. Selon les calculs de l'institut de recherche allemand ZEW, la réforme de l'impôt sur les sociétés en Slovaquie (qui s'est traduite par une réduction du taux légal, mais aussi par un relèvement des déductions pour amortissement concernant les bâtiments industriels) a ramené les taux effectifs moyens et marginaux d'imposition de l'investissement à des niveaux faibles en comparaison des autres pays (voir les tableaux 1.A1.1, 1.A1.2 et le graphique 1.A1.1). Cela devrait stimuler encore l'investissement, notamment l'IDE, ainsi que l'activité entrepreneuriale en général, ces incitations s'ajoutant à l'effet de signal positif de la réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés.

Tableau 1.A1.1. **Taux effectifs moyens d'imposition des sociétés**

	%	
République slovaque	2003	2004
<b>Taux effectif moyen global</b>	<b>22.1</b>	<b>16.7</b>
Moyenne pour chaque source de financement		
Bénéfices non distribués	25.0	18.9
Émissions de capital	25.0	18.9
Titres d'emprunt	16.3	12.3
Moyenne pour chaque élément d'actif		
Bâtiments	21.3	15.5
Biens incorporels	20.5	15.6
Machines	20.9	15.9
Actifs financiers	24.6	18.7
Stocks	23.3	17.7

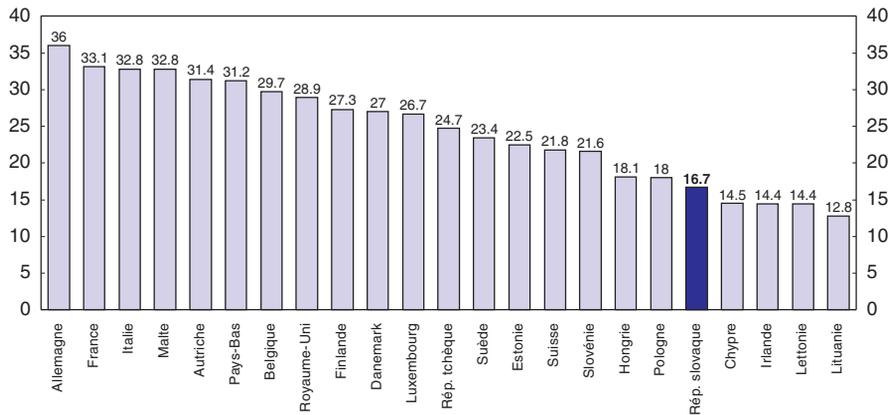
Source : Jacobs, O.H., H. Spengel, M. Finkenzeller et M. Roche (2003, 2004) : *Company Taxation in the New EU Member States*, First and Second Edition, Ernst and Young and ZEW, Mannheim/Frankfurt.

Tableau 1.A1.2. **Taux marginaux effectifs d'imposition des sociétés**

	%	
République slovaque	2003	2004
Taux marginal effectif moyen global	15.2	10.7

Source : Ernst and Young et ZEW.

Les réformes de la fiscalité des revenus du capital amélioreront aussi l'allocation du capital, puisque le système est devenu plus neutre. Si l'on considère les impôts sur le revenu du capital au niveau de l'entreprise et au niveau des ménages, il apparaît que le système ne fait désormais plus de distinction entre le financement de l'investissement par l'emprunt et le financement par émission d'actions. La réforme a éliminé la double imposition du revenu des sociétés, les bénéfices distribués étant pleinement imposés au niveau de l'entreprise, tandis que le revenu de dividendes n'est pas imposé entre les mains des ménages. En conséquence, le rendement d'un investissement financé sur fonds propres (qui est distribué sous forme de dividendes) supporte le même taux d'imposition

Graphique 1.A1.1. Charge fiscale moyenne effective des sociétés en Europe<sup>1</sup>  
%

1. Données de 2004 pour la République slovaque, l'Allemagne, Malte, la République tchèque, l'Estonie, la Slovénie, la Hongrie, la Pologne, Chypre, la Lettonie et la Lituanie; 2003 pour les autres pays.

Source : ZEW Economic Studies Vol. 28.

marginal (19 %)<sup>3</sup> que le rendement d'un investissement financé par l'emprunt (pour lequel les versements d'intérêts sont déduits au niveau de l'entreprise tandis que le revenu d'intérêts est imposé au niveau des ménages). La réforme a donc allégé les coûts en capital de l'investissement financé sur fonds propres et améliore ainsi les conditions de financement des petites entreprises innovantes, qui souhaitent sans doute recourir davantage au financement sur fonds propres que ne le font les entreprises anciennes<sup>4</sup>. En revanche, le taux d'imposition effectif du rendement d'un investissement financé sur les bénéfices réinvestis – même s'il a également diminué avec la réforme – demeure plus élevé que le taux d'imposition effectif du rendement d'un investissement financé par l'emprunt ou sur fonds propres, car il est imposé à la fois au niveau de l'entreprise (impôt sur les sociétés de 19 %) et au niveau des ménages (impôt sur les gains en capital de 19 % applicable aux plus-values sur actions découlant de ces bénéfices réinvestis); étant donné que les gains en capital ne sont imposés qu'au moment de leur réalisation, le taux effectif d'imposition des gains en capital est un peu plus bas que le taux légal de 19 %, mais il subsiste néanmoins une distorsion fiscale entre l'investissement financé par l'emprunt ou sur fonds propres et l'investissement financé sur les bénéfices réinvestis. Tandis que les entreprises pourraient en théorie financer l'investissement marginal par l'emprunt ou par émission d'actions, dans la pratique leur marge de manœuvre est sans doute limitée et elles peuvent être amenées à financer des investissements marginaux à l'aide des bénéfices non distribués. Du reste, les très petites entreprises n'ont sans doute aucun accès aux marchés des titres de capital et d'emprunt. Elles souffrent donc d'un handicap qui disparaîtrait si les gains en capital n'étaient pas imposés, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays de l'OCDE. Une autre solution serait d'exempter les gains en capital qui découlent des bénéfices réinvestis, mais de maintenir l'imposition des gains exceptionnels. Un système de ce type a été mis en place en Norvège; il rendrait le système fiscal slovaque neutre envers toutes les sources de financement de l'investissement, tout en tenant compte du souci d'équité à l'égard des gains d'aubaine.

S'agissant de l'équité, il est clair que si une réforme fiscale est neutre sur le plan des recettes, certains groupes gagneront au change tandis que d'autres y perdront. De fait, plusieurs éléments de la réforme fiscale slovaque tendent à modifier la distribution des

revenus au profit des ménages les plus aisés. Premièrement, l'instauration d'un taux marginal unique d'imposition du revenu des personnes physiques, qui a remplacé la structure progressive précédente, a été particulièrement avantageuse pour les ménages à revenus élevés. Dans le débat international sur les avantages et les inconvénients d'un taux uniforme d'imposition du revenu, cet effet négatif sur l'équité a été généralement considéré comme le talon d'Achille de ce genre de réforme. Toutefois, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, en Slovaquie (et dans les autres pays qui ont mis en place des systèmes d'imposition du revenu à taux unique) une certaine progressivité du taux d'imposition moyen est maintenue du fait d'un seuil d'exonération de base relativement élevé. Deuxièmement, la réduction du taux effectif applicable au revenu de dividendes profite aux ménages à revenus élevés, qui ont plus de chances de percevoir des dividendes que les ménages pauvres. Troisièmement, le déplacement de la charge fiscale du revenu vers la consommation (et la suppression du taux de TVA réduit pour les produits alimentaires de première nécessité) allège aussi la pression fiscale s'exerçant sur les titulaires de hauts revenus, qui consomment en général moins de produits alimentaires de base en pourcentage de leur revenu. Au total, la réforme fiscale accentue les inégalités de revenus par rapport au système antérieur, car l'effet redistributif du système fiscal est maintenant plus faible. Toutefois, on ne dispose pas encore d'études empiriques qui chiffrent ces effets sur la répartition du revenu.

Tandis que l'évaluation de l'équité d'un système fiscal repose sur un jugement de valeur, il est clair que toute modification de la distribution du revenu est susceptible de mécontenter les contribuables qui doivent payer davantage, en particulier s'ils appartiennent à des catégories relativement défavorisées. Il n'est donc pas étonnant que cette réforme divise profondément la population.

La question de l'équité fiscale ne saurait toutefois être dissociée de celle de l'efficacité. Si, comme on l'a vu, la réforme fiscale accroît le stock de capital et améliore son allocation, la productivité de la main-d'œuvre augmente et fait monter le salaire réel, de sorte que les travailleurs, y compris ceux qui sont peu qualifiés, profiteront aussi dans le long terme de la baisse des impôts sur le capital. Mais les personnes qui ne sont pas présentes sur le marché du travail resteront pénalisées car elles doivent acquitter une TVA plus élevée alors que leurs prestations sociales ont été réduites.

## Notes

1. Voir [www.edia.sk/tax\\_reform.htm](http://www.edia.sk/tax_reform.htm).

2. Une réduction de l'impôt sur le revenu accroît l'offre de travail si l'effet de substitution l'emporte sur l'effet revenu : la réduction d'impôt augmente le prix des loisirs par rapport au travail et encourage ainsi l'effort de travail (effet de substitution); en même temps, si les consommateurs visent un flux de consommation déterminé, la baisse de l'impôt sur le revenu accroît le revenu disponible des travailleurs, qui ont besoin de produire un effort de travail moindre pour obtenir le même revenu (effet revenu). L'effet de substitution dépend du taux d'imposition marginal, c'est-à-dire d'imposition du montant de la dernière unité de revenu gagnée, tandis que l'effet revenu dépend du taux d'imposition moyen, c'est-à-dire du montant total de l'impôt prélevé sur le revenu, de sorte que la nature de la réforme fiscale affecte aussi l'offre de main-d'œuvre. Les études empiriques ont constaté que pour les femmes mariées et les mères seules l'effet de substitution est généralement plus prononcé que l'effet revenu (autrement dit, l'élasticité de l'offre de travail par rapport au salaire net est de signe positif), tandis que l'élasticité de l'offre de travail des hommes est faible ou légèrement négative (dans ce cas, c'est donc l'effet revenu qui l'emporte) (OCDE, 1997).

3. Cela se vérifie avec les hypothèses simplifiées selon lesquelles les déductions pour amortissement sont égales à l'amortissement économique réel tandis que l'inflation est égale à zéro.
4. Avant la réforme, en 2003, le revenu de dividendes faisait l'objet d'une retenue à la source libératoire de 15 % tandis que le taux de l'impôt sur les sociétés était de 25 %, soit un taux d'imposition total des revenus de dividendes de 36.3 % des bénéfices distribués avant impôt. Auparavant, en 2000, le taux de l'impôt sur les sociétés était de 29 % et la retenue à la source sur les dividendes de 15 %, soit un taux d'imposition total de 39.7 % – plus du double du taux d'imposition total actuel, qui est de 19 %.

## Chapitre 2

# Politiques visant à préparer la voie à l'adhésion à la zone euro

*Bien que la Slovaquie progresse de façon satisfaisante vers la mise en conformité avec les critères de Maastricht en vue de l'adhésion à la zone euro, les problèmes posés par « l'impossible trinité » donnent à penser que des risques demeurent. Les résultats récents en matière budgétaire et d'inflation ont été bons et les fortes pressions s'exerçant dans le sens d'une appréciation de la couronne se sont récemment atténuées. Cependant, ni le risque d'une appréciation excessive du taux de change conjuguée à une recrudescence de l'inflation, ni celui d'un assainissement budgétaire insuffisant ne sauraient être éliminés. Plusieurs orientations d'action sont proposées pour minimiser ces risques et mettre en évidence la crédibilité de l'engagement de la Slovaquie à l'égard de la réforme structurelle et d'une gestion macroéconomique prudente.*

L'article 121 du traité de la CE fixe les quatre critères de convergence auxquels un état membre doit satisfaire pour participer à la zone euro : faible inflation; taux de change stable; situation budgétaire soutenable n'accusant pas de déficit excessif et faibles taux d'intérêt<sup>1</sup>. Le calendrier établi par le gouvernement envisage l'adoption de l'euro en janvier 2009, ce qui implique une intégration dans le MCE II au milieu de 2006 au plus tard et la mise en conformité avec les critères budgétaires et d'inflation d'ici à 2007. L'examen de la République slovaque aura lieu au milieu de 2008<sup>2</sup>.

Le processus de mise en conformité avec les quatre critères de convergence est loin d'être simple et « l'impossible trinité » constitue un enjeu de taille. Cette expression désigne une situation où les décideurs souhaiteraient réaliser simultanément trois objectifs contradictoires : fixité du taux de change; libre mobilité des capitaux et indépendance de la politique monétaire. Le fait que seulement deux de ces trois politiques sont mutuellement compatibles oblige les responsables à décider d'en abandonner une : Obstfeld et Taylor (1998) ont ainsi parlé de « *trilemme* ». Les pays faisant partie d'une union monétaire ont choisi de renoncer à l'indépendance de la politique monétaire (et au taux de change entre pays de l'union). Un grand nombre d'autres pays abandonnent le contrôle du taux de change en choisissant le libre flottement. Le contrôle des mouvements de capitaux est beaucoup moins courant.

Cependant, malgré la réalité indéniable de ce trilemme<sup>3</sup>, il y a aussi un grand nombre de responsables – comme les autorités slovaques à l'heure actuelle – qui choisissent une voie intermédiaire sans s'attaquer directement aux conséquences de cette problématique. Pour l'essentiel, la Slovaquie n'a pas le choix : le contrôle des mouvements de capitaux n'est pas autorisé par l'Union européenne<sup>4</sup> et parmi les critères imposés pour l'adhésion à la zone euro figurent à la fois la stabilisation du taux de change et la maîtrise de l'inflation. En outre, étant donné que la Slovaquie dispose de la stratégie de sortie ultime (conversion à l'euro), son appartenance au MCE II souffre moins des faiblesses généralement attribuées aux régimes intermédiaires.

Au début de 2005, l'impossible trinité a paru poser problème : le processus impressionnant de réforme de la Slovaquie encourageait des niveaux élevés d'investissements étrangers directs; les flux d'investissements de portefeuille étaient également considérables et la banque centrale luttait pour limiter l'appréciation du taux de change. À ce moment-là, il était de plus en plus à craindre que le taux pivot pour l'entrée de la couronne dans le MCE II soit probablement trop élevé, entraînant une dégradation significative de la compétitivité économique. La banque centrale avait de plus en plus de mal à éviter qu'une divergence sensible entre les taux d'intérêt à court terme au niveau local et le taux d'intérêt de la zone euro ne se traduise par une pression à la hausse sur la couronne.

Heureusement, les tensions engendrées par le trilemme se sont atténuées à deux égards. Premièrement, l'inflation pendant les quelques premiers mois de l'année a été sensiblement plus basse qu'escompté, sans doute parce que les retombées des forts taux

d'inflation globale en 2004 n'ont pas été très prononcées. Deuxièmement, la pression à la hausse sur la couronne s'est tassée. Si cette situation de faible inflation et d'appréciation limitée du taux de change persiste et si des progrès suffisants sont réalisés sur la voie d'un assainissement budgétaire plus marqué, la Slovaquie aura alors de bonnes chances de pouvoir être intégrée sans heurts dans la zone euro en 2009. Cependant, des risques demeurent. L'un d'entre eux tient au fait que le coût de la réforme des retraites pourrait empêcher les pouvoirs publics de satisfaire au critère budgétaire. Un autre est lié à une reprise de l'appréciation du taux de change, qui se traduirait soit par une dégradation importante de la compétitivité économique, soit par une instabilité excessive de l'inflation. Cette situation serait exacerbée si une surchauffe de l'économie exerçait une pression à la hausse sur l'inflation.

Le reste du présent chapitre résume les progrès déjà accomplis par la Slovaquie vers la mise en conformité avec chacun des quatre critères de convergence et examine les difficultés pouvant éventuellement se présenter ces quelques prochaines années, eu égard aux limites fixées par l'*acquis communautaire* et par les critères de Maastricht. Étant donné que le cadre institutionnel est considéré comme acquis, on part de l'hypothèse que l'euro finira par être introduit (sans clauses de sortie) et les coûts et avantages de l'adoption de la monnaie européenne ne seront pas étudiés.

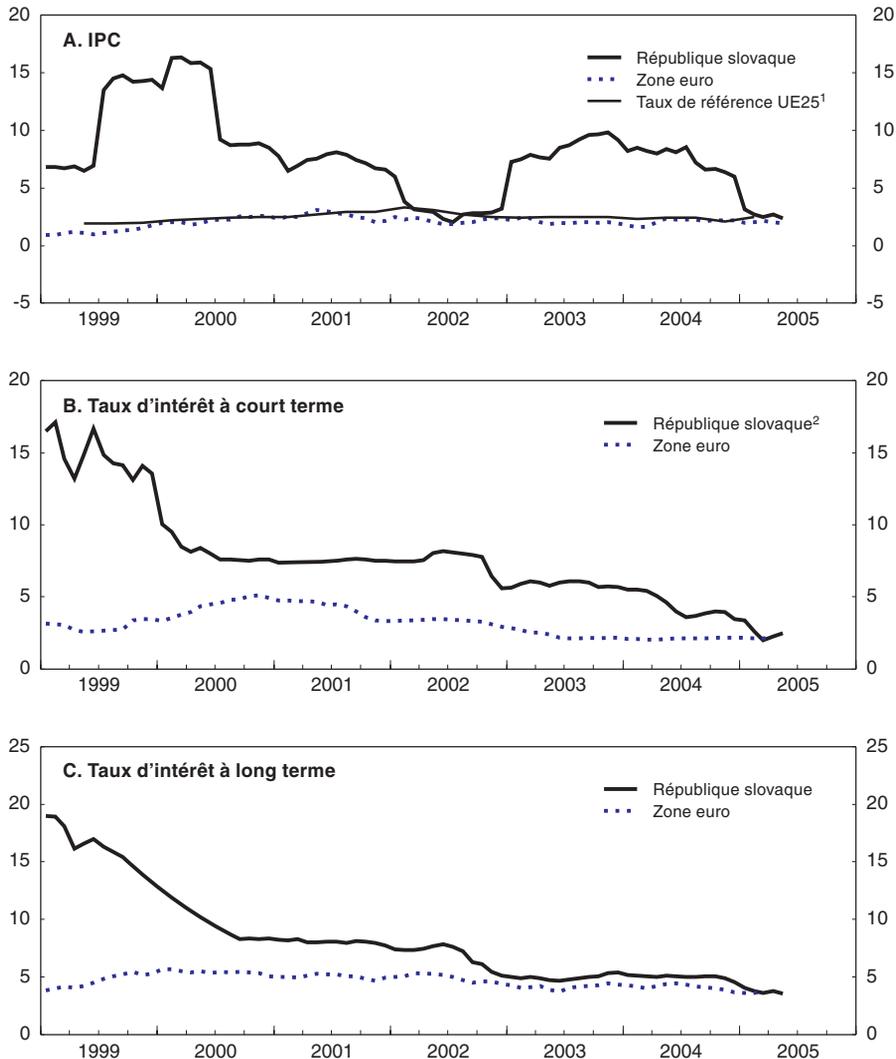
### La stabilité des prix paraît accessible, mais des risques demeurent

À mesure que le relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a cessé de faire sentir ses effets sur le taux de variation annuelle, la hausse de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) s'est fortement ralentie pour tomber de 5.8 % en décembre 2004 à 3.1 % en janvier 2005, puis à 2.3 % en mai. Ces résultats sont bien meilleurs qu'escompté, ce qui donne à penser qu'il y a eu peu d'effets secondaires sur l'inflation tendancielle et que le trilemme se pose avec moins d'acuité.

Le critère de stabilité des prix sera satisfait si le taux d'inflation de la Slovaquie ne dépasse pas de plus de 1½ point de pourcentage le taux moyen d'inflation des trois états membres obtenant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. Cette définition de la valeur de référence rend difficile la mise en conformité pour trois raisons. Premièrement, elle crée des incertitudes quant à la définition des « pays obtenant les meilleurs résultats » dans le contexte de la stabilité des prix. Initialement, les trois pays en question étaient simplement les trois ayant les taux d'inflation les plus faibles. En 2004, toutefois, la Commission a décidé d'exclure la Lituanie étant entendu que « les pays ayant une inflation négative ne sont pas considérés comme parmi ceux obtenant les meilleurs résultats en termes de stabilité des prix »<sup>5</sup>. Cela laisse ouverte la question de savoir si les pays qui ont des taux d'inflation positifs, mais très faibles, peuvent être considérés comme obtenant les meilleurs résultats<sup>6</sup>. Deuxièmement, cette définition s'appuie sur un objectif mobile pour la mise en conformité avec les critères, car la liste des pays les plus performants évolue au fil du temps et leurs taux d'inflation ne peuvent être prévus avec certitude. Le graphique 2.1 (partie A) indique que la valeur de référence a eu tendance à fluctuer autour du taux d'inflation moyen de la zone euro ou légèrement au-dessus. Cependant, la variance a été relativement importante, la valeur de référence allant du bas niveau de 1.9 % au deuxième trimestre de 1999 à pas moins de 3.3 % au premier trimestre de 2002. En outre, la décision d'exclure les taux négatifs peut conduire à des modifications discontinues du taux de référence lorsqu'un pays passe d'un territoire positif à un territoire négatif. Par exemple, la Finlande a perdu sa position de pays parmi les plus

Graphique 2.1. **Convergence de l'inflation et des taux d'intérêt aux niveaux de la zone euro**

Variation en glissement annuel



1. Moyenne des trois taux d'inflation les plus bas (hors taux négatifs) plus 1.5 point.
2. Du fait de l'inversion de la courbe des rendements pour les échéances courtes et du rejet, par la BNS, des soumissions aux prises en pension, le taux interbancaire à court terme est tombé temporairement au-dessous du taux de la zone euro au début de 2005. Toutefois, le taux d'intérêt directeur slovaque reste supérieur de 100 points de base à celui de la zone euro (2 %).

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques.

performants lorsque son taux d'inflation est tombé de 0 % au quatrième trimestre de 2004 à -0.1 % au premier trimestre de 2005, entraînant une hausse de la valeur de référence de 2.1 % à la fin de 2004 à 2.5 % au premier trimestre de 2005. Troisièmement, dans la mesure où l'effet Balassa-Samuelson est important, l'objectif pourrait être plus difficile à atteindre pour les économies en phase de rattrapage que pour les principales économies de la zone euro, entraînant un effet « boxeur » (encadré 2.1).

La Banque nationale de Slovaquie est partie de l'hypothèse d'une valeur cible pour la mise en conformité avec le critère de Maastricht d'environ 2 %<sup>7</sup>. Avec cet objectif à l'esprit, elle a annoncé des objectifs d'inflation se situant entre 3 et 4 % pour l'année se terminant

### Encadré 2.1. L'effet Balassa-Samuelson et l'effet boxeur

L'effet Balassa-Samuelson découle du fait que les pays en phase de « rattrapage » connaîtront vraisemblablement une croissance de la productivité beaucoup plus rapide dans le secteur des biens échangeables que dans le secteur des biens non échangeables. La plus forte productivité dans le secteur des biens échangeables permet de faire monter les salaires dans ce secteur sans accroître les prix des biens échangeables qui sont produits. Si la main-d'œuvre est mobile, le secteur des biens non échangeables doit aussi augmenter ses salaires en conséquence, mais étant donné que la productivité y est plus faible, les entreprises de ce secteur doivent financer les hausses de salaires en augmentant les prix des biens non échangeables. Cela se traduira par une appréciation du taux de change réel en raison d'une hausse du taux d'inflation global dans l'économie (si le taux de change nominal est fixe) ou de la conjugaison d'une appréciation nominale et d'une hausse de l'IPC (si le taux de change est flexible).

L'effet Balassa-Samuelson s'applique dans le contexte de l'adhésion à la zone euro, car il implique que les économies en phase de rattrapage ont des taux d'inflation *en état stationnaire* plus élevés que ce n'est le cas des pays plus riches de la zone euro<sup>1</sup>. De ce fait, il a été avancé que le critère de Maastricht concernant l'inflation pourrait être incompatible avec le processus de rattrapage. On craint notamment que les pays en voie d'adhésion ne soient contraints d'obtenir la réduction de l'inflation requise en permettant une plus forte appréciation du taux de change nominal, ce qui (toutes choses égales par ailleurs) pourrait conduire à une perte de compétitivité et risquerait d'attirer des flux de capitaux spéculatifs. On craint aussi que les pays en voie d'adhésion ne soient contraints de ralentir délibérément l'économie au-dessous de son taux de croissance potentiel, suscitant ainsi une perte de bien-être. Manifestement, certains pays peuvent éviter ces coûts en utilisant des techniques détournées, comme le gel des prix réglementés, la limitation des hausses de salaires dans le secteur public ou la baisse des impôts à la consommation durant la période prise en compte pour l'adhésion.

Le défenseur peut-être le plus ardent de la thèse de l'incompatibilité est György Szapáry, conseiller du président de la Banque nationale de Hongrie, qui a fait valoir que l'incompatibilité entre le critère de Maastricht concernant l'inflation et l'effet Balassa-Samuelson encouragerait le syndrome du « pesage » : comme le boxeur qui s'abstient de manger pendant des heures avant de se peser seulement pour prendre un bon repas une fois que la pesée est finie, les candidats feront tout ce qu'ils peuvent pour freiner l'inflation avant l'adhésion, les pressions dans le sens d'une hausse des prix réapparaissant dès qu'ils auront rejoint l'UEM<sup>2</sup>. C'est pourquoi ce phénomène en est venu à être désigné par l'expression « effet boxeur ».

Le dernier groupe ayant adhéré à l'UE n'est pas le premier à avoir fait face à ce problème. Il y a 10 à 15 ans, les pays de l'actuelle zone euro ayant le PIB par habitant le plus faible étaient la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal. Ces pays ont tous enregistré récemment des taux d'inflation d'au moins un point de pourcentage plus élevé que le taux d'inflation qu'ils connaissaient l'année où ils ont dû se conformer aux critères d'inflation et sensiblement plus élevés que le taux d'inflation moyen de la zone euro dans son ensemble (tableau 2.1). Cela concorde bien avec l'idée selon laquelle les taux d'inflation en état stationnaire de ces pays étaient plus élevés que le taux de référence.

Tableau 2.1. L'effet boxeur dans certains membres de la zone euro

	Grèce	Irlande	Espagne	Portugal	Zone euro
Année du pesage (date de réalisation du critère de Maastricht en matière d'inflation)	1999	1997	1997	1997	1997
Taux d'inflation moyen sur les 5 années précédant le pesage	7.5	2.3	5.3	4.7	3.0
Inflation au moment du pesage	2.1	1.2	1.9	1.9	1.7
Taux d'inflation depuis le pesage	3.4	3.6	3.0	2.9	1.8

### Encadré 2.1. **L'effet Balassa-Samuelson et l'effet boxeur** (suite)

La valeur de l'argument de Szapáry dépend de toute évidence de l'ampleur de l'effet Balassa-Samuelson, ainsi que du taux de référence escompté de l'inflation. Beaucoup des derniers ouvrages sur l'effet Balassa-Samuelson ont mis en cause les fondements empiriques des études précédentes et ont conclu que cet effet est relativement peu important. Au lieu d'attribuer la majeure partie des écarts d'inflation entre les pays d'Europe centrale et la zone euro à des écarts de productivité, ces ouvrages les ont attribués à d'autres facteurs comme les pressions du côté de la demande, l'augmentation des prix administrés des biens non échangeables dans le cadre de la libéralisation des prix et la prééminence des anticipations d'inflation à caractère rétrospectif. Par exemple, par rapport à certaines estimations initiales de 3 à 4 %, l'une des études récentes les plus complètes a conclu que les écarts de productivité dans six économies d'Europe centrale n'ont contribué en moyenne qu'entre 0.2 et 2 points de pourcentage aux écarts d'inflation annuels par rapport à la zone euro entre le début et le milieu des années 90 (en fonction des données nationales disponibles) et le troisième trimestre de 2001<sup>3</sup>. L'estimation pour la Slovaquie était à l'extrémité inférieure de cette fourchette (0.2 point de pourcentage). Cependant, une estimation plus élevée pour la Slovaquie ne serait sans doute pas exclue pour une période ultérieure, une fois prise en compte l'accélération de la productivité suscitée par les réformes récentes. De fait, Kovács (2002) a suggéré que de forts investissements étrangers directs peuvent accentuer de façon sensible l'effet Balassa-Samuelson et la Banque nationale de Slovaquie a estimé que cet effet pour la Slovaquie s'est récemment amplifié pour atteindre 1 point de pourcentage environ, après s'être situé en moyenne plus près de 0.5 point de pourcentage depuis le milieu des années 90<sup>4</sup>.

Étant donné que l'extrémité supérieure de cette fourchette n'est pas aussi large que supposé par certaines estimations antérieures, des économistes ont conclu que l'effet Balassa-Samuelson ne joue probablement pas un rôle déterminant dans l'aptitude des pays d'Europe centrale à satisfaire aux critères d'inflation de Maastricht<sup>5</sup>. À strictement parler, cela pourrait être vrai, mais pas sans un effet boxeur. Par exemple, si l'effet Balassa-Samuelson se situe autour de 1 %, les taux d'inflation en état stationnaire de ces pays seraient alors de 1 point de pourcentage environ plus élevés que les taux d'inflation en état stationnaire dans les membres de la zone euro plus riches. Si l'effet Balassa-Samuelson est plus important, les efforts supplémentaires que doit faire l'économie pour satisfaire au critère de Maastricht seront multipliés en conséquence.

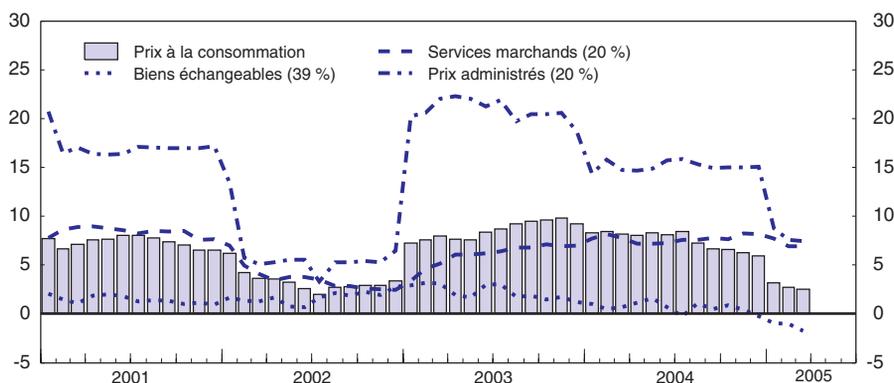
1. Par exemple, si l'écart de production était réduit et les taux d'intérêt comme le taux de change se situaient à leur niveau d'équilibre, l'inflation moyenne serait sans doute plus forte dans les pays adhérents que dans le reste de la zone euro.
2. Szapáry (2001).
3. Mihaljek et Klau (2004). Des résultats semblables ont été obtenus par d'autres chercheurs (par exemple Kovács (2002) et Égert (2002)), bien que certaines de ces études aient mis en lumière une limite inférieure moindre, concluant que l'effet Balassa-Samuelson s'établit probablement en moyenne autour de 1-2 points de pourcentage par an dans les pays en transition.
4. Banque nationale de Slovaquie (2004).
5. Par exemple Mihaljek et Klau (2004).

en décembre 2005, de moins de 2.5 % pour décembre 2006 et de moins de 2 % pour décembre 2007 et décembre 2008. Cependant, la hausse de l'IPCH étant descendue à 2.3 % en mai, la BNS a indiqué que l'inflation pourrait revenir au-dessous de 3 % dès 2005.

Par rapport aux pays plus industrialisés, le mécanisme de transmission de l'inflation en Slovaquie est dominé par le canal du taux de change, bien que le canal du taux d'intérêt joue de plus en plus<sup>8</sup>. De fait, le graphique 2.2 fait apparaître le degré auquel la baisse des prix des biens

### Graphique 2.2. La hausse des prix des biens échangeables et celle des services marchands restent divergentes<sup>1</sup>

Variation en glissement annuel



1. Les pourcentages entre parenthèses indiquent la pondération moyenne dans le panier de prix à la consommation au cours de la période considérée. Si l'on ajoute les différents éléments, on n'obtient pas la hausse totale de l'IPC, car la hausse des prix des produits alimentaires et les effets des modifications des impôts indirects n'apparaissent pas ici.

Source : Banque nationale de Slovaquie et OCDE, *Comptes nationaux*.

échangeables (ainsi que le ralentissement de la hausse des prix réglementés) a dominé le processus de désinflation récent. Si une forte concurrence dans le secteur de détail, associée à l'appréciation du taux de change, a fait passer le taux d'inflation des biens échangeables dans le territoire négatif à la fin de 2004, le taux d'inflation des services marchands non échangeables est resté aux alentours de 7 %. Sans doute, l'inflation des biens échangeables pourrait être maintenue à un niveau très faible si le taux de change nominal continue de s'apprécier – et, pour cette raison, il pourrait être souhaitable que les autorités slovaques laissent le taux de change nominal s'apprécier quelque peu dans le cadre du MCE II, comme on le verra plus loin. Toutefois, comme on il est indiqué aussi ci-après, l'appréciation du taux de change nominal n'est pas la panacée à tous les problèmes d'inflation, car elle a un coût important pour la compétitivité, sauf si elle s'accompagne d'une forte croissance de la productivité.

Faute d'une appréciation du taux de change nominal, le seul moyen de satisfaire au critère d'inflation de Maastricht serait de peser sur le taux d'inflation de manière plus générale au moyen de nouvelles réformes structurelles ou d'un ralentissement de la demande globale<sup>9</sup>. Sans une accélération de la croissance de la productivité ou un ralentissement de la demande dans le secteur des biens non exportables, il pourrait être difficile d'obtenir un recul significatif du taux d'inflation des services marchands, qui subissent l'effet Balassa-Samuelson du fait des retombées de la hausse des salaires dans les secteurs plus productifs participant aux échanges (comme on l'a vu dans l'encadré 2.1). Dans la mesure où l'écart de production négatif se résorbe actuellement, les pressions de la demande dans le secteur des biens non échangeables pourraient aussi s'accroître. Le risque d'une forte croissance des salaires met en évidence l'importance critique du maintien d'un marché du travail flexible et d'une amélioration de la compétitivité du secteur des biens non échangeables (voir chapitre 4). Pour ce qui est de l'inflation des prix réglementés, la BNS n'attend pas de difficultés, car la plupart des distorsions de ces prix sont désormais éliminées.

L'adéquation de la gestion de la politique monétaire est considérée dans une certaine mesure comme moins préoccupante du fait que l'action monétaire par le biais des taux d'intérêt ou de la demande globale a, selon les estimations, relativement peu d'effet<sup>10</sup>. Pourtant, il est probable que cette voie de transmission prendra de l'importance avec le

temps (compte tenu de l'augmentation de l'encours de la dette et de l'élargissement significatif de l'accès des ménages et des entreprises au crédit), ce qui donne à penser que le faible niveau des taux d'intérêt pourrait de plus en plus stimuler la demande intérieure. Le changement structurel fait qu'il est particulièrement difficile d'estimer l'écart de production pour la Slovaquie, bien que la plupart des analyses suggèrent que l'ampleur de la capacité excédentaire dans l'économie est faible et en diminution<sup>11</sup>. Ainsi, tout signe de pression inflationniste, en particulier parallèlement à une nouvelle appréciation du taux de change, replacerait les responsables monétaires face au dilemme du choix entre une hausse des taux d'intérêt pour peser sur la demande globale (dans la mesure où l'action sur le taux d'intérêt est une voie de transmission importante de la politique monétaire) ou une baisse des taux d'intérêt pour décourager les entrées de capitaux de portefeuille pouvant exercer de nouvelles pressions à la hausse sur le taux de change. Dans le cas d'un tel scénario, un durcissement de la politique budgétaire pourrait contribuer à ralentir la demande globale. Entre-temps, accorder la priorité à la flexibilité des salaires et à la poursuite des réformes structurelles pour faciliter la croissance de la productivité, en particulier dans les secteurs des biens non échangeables, permettrait de modérer l'inflation sans perte de compétitivité.

### La stabilité du taux de change pourrait être le critère le plus difficile à respecter

Le critère de Maastricht relatif au taux de change exige deux années au moins de participation réussie au mécanisme de taux de change (MCE II). Dans l'idéal, cela implique que le taux de change reste relativement proche du *cours pivot*, qui est déterminé avant l'entrée par accord mutuel entre les ministres des États membres de la zone euro, la BCE et les ministres et gouverneurs des banques centrales des États non membres de la zone euro participant au nouveau mécanisme. La procédure à suivre pour déterminer le cours pivot fait intervenir aussi la Commission européenne et prévoit la consultation du Comité économiques et financier. Pendant la période de participation au MCE II, des écarts par rapport au cours pivot peuvent être admis. D'après l'expérience des autres pays, et comme cela est confirmé dans le rapport de position de la BCE<sup>12</sup>, les facteurs qui auraient pu conduire à une appréciation doivent être pris en compte. Bien qu'il n'y ait pas de définition officielle des fourchettes concrètes de fluctuation, le degré de fluctuation autour du cours pivot pouvant être considéré comme compatible avec le critère de Maastricht est asymétrique<sup>13</sup> : les dépréciations ne doivent pas être supérieures à 2.25 %, bien que, dans le rapport de convergence de la BCE, cet écart ait été assoupli par la règle de la moyenne mobile sur 10 jours<sup>14</sup>; des appréciations pouvant aller jusqu'à 15 % sont autorisées.

Ce cadre présente plusieurs difficultés pour les autorités nationales. Premièrement, alors que le cours pivot doit, dans l'idéal, être fixé à un niveau aussi proche que possible du niveau d'équilibre estimé de la couronne, il est très difficile de déterminer où se situe ce niveau d'équilibre (voir annexe 2.A1). Deuxièmement, comme on l'a vu plus haut, une certaine appréciation graduelle du taux de change nominal dans le cadre du MCE II pourrait être nécessaire, afin de parvenir à une appréciation réelle du taux de change couronne-euro, sans renoncer au respect du critère d'inflation<sup>15</sup>. Enfin, on peut craindre que des flux de capitaux spéculatifs ne fassent grimper le taux de change à un niveau non concurrentiel. Il est bien connu que des monnaies flottant librement s'écartent souvent très sensiblement de leur valeur fondamentale<sup>16</sup> et même les autorités monétaires, comme la BNS, qui organisent un flottage *contrôlé*, ne disposent que d'instruments limités pour maîtriser le taux de change s'il s'écarte sensiblement de ses valeurs fondamentales (encadré 2.2).

### Encadré 2.2. L'(in)efficacité de l'intervention sur le marché des changes

L'intervention sur les marchés des changes peut être soit non stérilisée soit stérilisée. L'intervention non stérilisée est considérée comme un moyen de mettre en œuvre des changements dans la politique monétaire et se traduit par des modifications de la base monétaire intérieure<sup>1</sup>. En revanche, l'intervention stérilisée vise directement les marchés des changes (soit le niveau, soit la stabilité de la monnaie) et suppose un ajustement de la base monétaire nationale pour compenser la modification des réserves de change. Compte tenu des ouvrages économiques à ce sujet, ainsi que de l'attitude de la BNS, cet encadré est axé essentiellement sur le rôle de l'intervention stérilisée.

Malheureusement, les limitations des données et l'endogénéité des modifications du taux de change et de l'intervention font qu'il est très difficile de mesurer l'efficacité de l'intervention sur les marchés des changes. Néanmoins, la plupart des études récentes ont abouti à des conclusions similaires. Le niveau et la volatilité du taux de change peuvent être influencés à court terme, mais l'essentiel de l'incidence se fait sentir le jour de l'intervention, avec seulement un léger impact les jours suivants. Rien ne permet de conclure à une incidence à long terme statistiquement significative sur le niveau du taux de change<sup>2</sup>. Il apparaît également que l'intervention sur les marchés des changes peut accroître l'instabilité. Néanmoins, ces résultats ont conduit nombre de spécialistes (en particulier dans les banques centrales) à conclure avec prudence que l'intervention officielle peut être efficace, en particulier si elle fait l'objet d'une annonce publique et est menée de façon concertée et à condition aussi qu'elle soit compatible avec l'orientation fondamentale de la politique monétaire et budgétaire. La situation dans certains pays émergents d'Asie corrobore cette observation – mais elle est le fruit d'efforts d'intervention importants et répétés.

Certains économistes ont avancé que l'intervention sur le marché des changes est sans doute plus efficace dans les pays à économie de marché émergente<sup>3</sup>. Ils invoquent trois raisons possibles : le plus faible volume des opérations; l'existence de contrôles des capitaux dans certains pays et l'avantage possible sur le plan de l'information qu'une banque centrale peut avoir par rapport à un marché intérieur moins sophistiqué. Dans un tel cadre, un calendrier bien conçu des interventions peut accroître leur efficacité. Mais là encore, la plupart des études consacrées aux marchés émergents ont conclu que, lorsqu'il est efficace, l'impact est de très courte durée et que rien ne permet de penser que les banques centrales peuvent utiliser l'intervention pour exercer un effet durable sur les taux de change, indépendamment des conditions monétaires. Cependant, les résultats concernant l'instabilité sont plus positifs (réduction de l'instabilité dans certains cas). Des résultats similaires se sont dégagés d'une étude de l'efficacité des interventions sur le marché couronne-euro en République tchèque entre septembre 2001 et octobre 2004<sup>4</sup>. Comme la BNS récemment, la Banque nationale tchèque a appliqué un régime explicite de ciblage de l'inflation et, durant cette période, les interventions sur le marché des changes ont été relativement fréquentes. En outre, comme la BNS, la Banque nationale tchèque a eu tendance à intervenir pour contrer les pressions à la hausse sur les taux de change. Si, d'après les résultats, il semble que cette intervention ait bien eu une incidence statistiquement significative sur le taux au jour le jour, l'ampleur de l'impact a été très peu importante.

Compte tenu du fait que les autorités monétaires continuent de procéder à des interventions sur le marché des changes, malgré leur inefficacité à long terme, certains chercheurs<sup>5</sup> se sont efforcés d'identifier quelles stratégies pourraient accroître l'efficacité à court terme, à partir du moment où la décision d'intervenir est prise.

1. En général, on s'accorde largement à reconnaître que l'intervention non stérilisée peut influencer sur le taux de change de la même façon que la politique monétaire.
2. Par exemple, voir Sarno et Taylor (2001), Kearns et Rigobon (2005).
3. Par exemple, Disyatat et Galati (2005).
4. Disyatat et Galati.
5. Notamment King (2003).

Comme l'indique la BCE (2003), on ne doit pas partir de l'hypothèse que le cours pivot initial auquel la couronne intègrera le MCE II correspondra au taux de conversion ultime pour l'adoption de l'euro. De fait, il est probable, compte tenu du différentiel de croissance de

la productivité entre la Slovaquie et le reste de la zone euro, qu'une certaine appréciation du taux de change d'équilibre interviendra au cours de la période considérée et que, eu égard à l'objectif d'inflation, cette évolution exigera une appréciation du taux de change nominal. Toutefois, les règles du MCE ne permettent pas à une économie de participer au MCE II avec un cours pivot « ajustable ». En fait, les pays en phase de rattrapage peuvent obtenir une appréciation du taux de change nominal dans le MCE II en réévaluant leur cours pivot (comme cela a été le cas pour l'Irlande dans le MCE)<sup>17</sup>. Néanmoins, si l'ampleur de la réévaluation n'est pas connue à l'avance, les anticipations des marchés financiers peuvent être mal ancrées, conduisant à une instabilité excessive du taux de change. Vu l'incidence particulièrement forte du taux de change sur l'inflation en Slovaquie, d'importantes fluctuations de ce taux dans le MCE II se traduiraient aussi par une instabilité du taux d'inflation, pouvant faire craindre pour l'objectif de stabilité des prix.

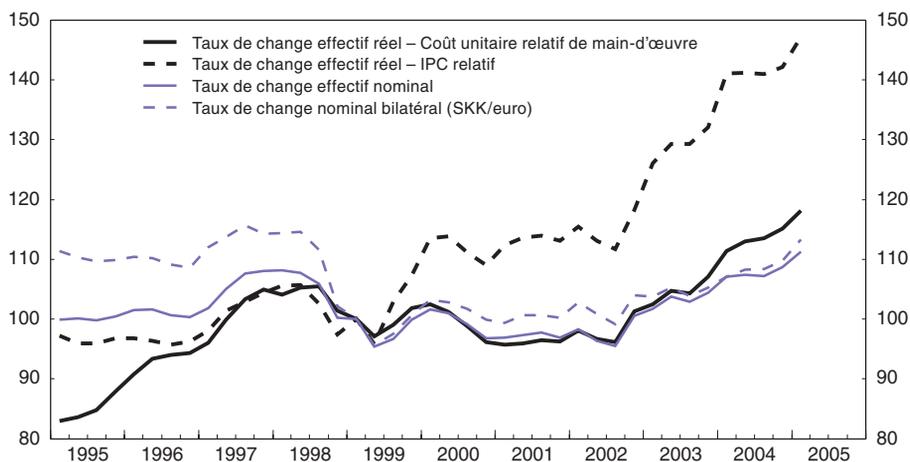
Afin de mieux ancrer les anticipations des marchés financiers, une bonne communication sera indispensable, parallèlement à un ensemble cohérent de mesures macroéconomiques et à une politique rationnelle d'intervention sur le marché des changes. L'ancrage des anticipations pourrait sans doute être plus solide si la BNS indiquait l'ampleur de l'appréciation du taux de change réel qui serait compatible avec les différentiels de productivité, mais toute annonce unilatérale de la BNS ne préjugerait pas du choix définitif du taux de conversion<sup>18</sup>.

### Tendances et tensions récentes au niveau du taux de change

Depuis le début du processus de réforme économique à la fin des années 90, le taux de change réel s'est inscrit sur une tendance générale à l'appréciation, à l'exception d'un retournement de courte durée en 2000 et de nouveau au premier semestre de 2002, lorsque sont réapparues des incertitudes préélectorales et des déséquilibres économiques<sup>19</sup>. Cette appréciation réelle a été beaucoup plus significative sur le plan de la progression relative de l'IPC qu'en termes de coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre (graphique 2.3) – la hausse des salaires réels ayant en effet été relativement modérée, par rapport à la croissance de la productivité, alors que la progression de l'IPC a été favorisée par un relèvement des impôts indirects et par l'ajustement d'un grand nombre de prix

Graphique 2.3. **Évolution du taux de change nominal et du taux de change réel**

Indice 1999 T1 = 100

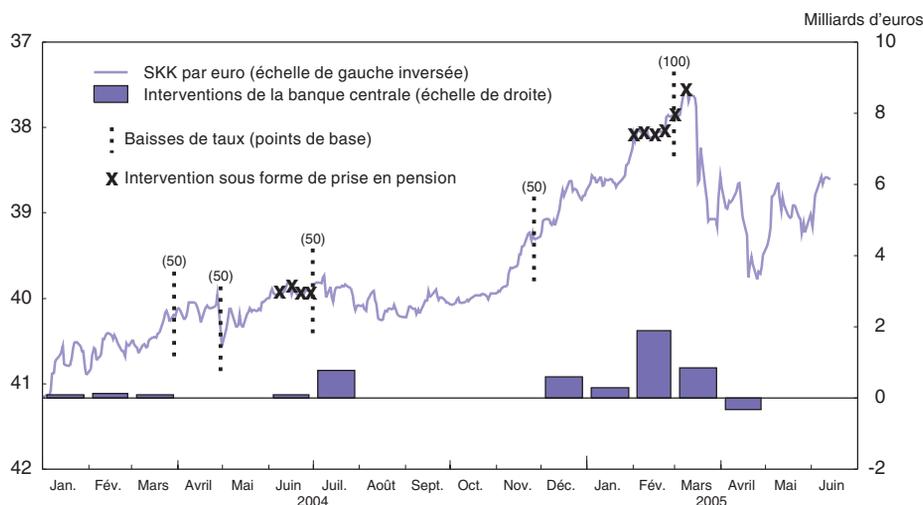


Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.

réglementés qui ont été portés au niveau du marché. Cependant, la hausse des deux indicateurs s'est accélérée depuis la fin 2002. Cela n'implique pas automatiquement une perte significative de compétitivité, car le taux de change réel d'équilibre s'est sans doute aussi apprécié au cours de cette période (en partie en raison de l'effet Balassa-Samuelson)<sup>20</sup>. Pourtant, étant donné que l'ampleur de l'appréciation réelle a dépassé la plupart des estimations de l'appréciation réelle d'équilibre, il est raisonnable de conclure que la compétitivité de la Slovaquie s'est en fait dégradée au cours de cette période<sup>21</sup>. On notera toutefois que la dégradation de la compétitivité n'est pas répartie également; la charge la plus lourde a pesé sur les entreprises manufacturières les plus traditionnelles, qui ont enregistré les taux les plus faibles de croissance de la productivité ces dernières années, alors que les entreprises les plus productives pourraient même avoir vu leur compétitivité se renforcer.

La crainte que la Slovaquie ne soit contrainte d'entrer dans le MCE II avec un taux de change surévalué s'est accentuée en 2004, au moment où il est ressorti de davantage d'études des taux de change d'équilibre que le taux de la Slovaquie pourrait être surévalué (voir annexe 2.A1). Face à cette situation, la BNS a utilisé plusieurs stratégies pour ralentir le rythme de l'appréciation. On peut citer notamment la baisse des taux d'intérêt directeurs, les interventions stérilisées sur les marchés des changes, le rejet de toutes les soumissions dans les opérations régulières de pension afin de laisser suffisamment de liquidités dans le système bancaire et de faire baisser les taux d'intérêt interbancaires; enfin, les annonces publiques destinées à influencer sur les anticipations de change (voir graphique 2.4)<sup>22</sup>.

Graphique 2.4. **Évolution récente de la couronne et mesures prises par la BNS**



Source : Datastream et ING Slovakia.

Si ces initiatives ont de toute évidence eu une influence (du moins à court terme), la banque centrale elle-même a admis qu'elles n'avaient pas été aussi efficaces que souhaité<sup>23</sup>. Il est probable que la dépréciation intervenue ultérieurement en mars et en avril a été due essentiellement à une modification de l'attitude des investisseurs à l'égard de la région et au dénouement des positions courtes (par exemple des fonds d'investissements spéculatifs), et non à l'action de la BNS; les monnaies polonaise, hongroise et tchèque ont toutes enregistré un recul durant la même période. Pour ce qui est

de l'efficacité de l'intervention, le consensus dans les ouvrages économiques est qu'elle n'a généralement qu'une incidence mineure à court terme (voir encadré 2.1). Pour qu'il y ait un impact plus durable sur le taux de change, des efforts d'intervention très importants et répétés (comme dans les pays d'Asie émergents) sont requis. Même ainsi, le succès n'est pas garanti. Toutefois, en supposant que la BNS continue d'intervenir, l'enjeu est de choisir avec soin le moment de l'intervention. En particulier, il importe que les tentatives d'intervention ne soient pas incompatibles avec les autres politiques fondamentales, et notamment avec l'orientation de la politique monétaire. Par exemple, essayer de ralentir l'appréciation du taux de change ne serait pas compatible avec la volonté de durcir la politique monétaire en cas de recrudescence des pressions inflationnistes.

Les interventions sur le marché des changes ont eu aussi un important coût de stérilisation pour la BNS<sup>24</sup>, en particulier avant la forte baisse du taux directeur qui a eu lieu à la fin de février 2005 (et a pris effet à compter du 1<sup>er</sup> mars). Cet élément, tout comme les moins-values de change, contribuent au coût total des interventions sur le marché des changes<sup>25</sup>. L'écart entre les taux d'intérêt slovaques et ceux de la zone euro ayant désormais pratiquement été éliminé, le coût des stérilisations futures sera réduit, malgré la persistance de pertes (ou de gains) liés à des positions ouvertes nettes.

À terme, le risque d'une nouvelle appréciation importante ne peut être écarté, malgré la faiblesse récente du taux de change, en particulier si l'économie continue de bien se comporter, attirant des niveaux élevés et continus d'IDE, et également si la croissance des exportations s'accélère encore à mesure que la capacité de production des nouvelles installations manufacturières est mise en service. Dans le cas d'une nouvelle forte appréciation, la BNS a de la marge pour réduire les taux d'intérêt directeurs encore un peu plus, à condition que les tensions inflationnistes restent relativement modérées, mais cela ne constituera qu'un instrument peu efficace face aux flux de capitaux spéculatifs.

Dans ces conditions, il pourrait être souhaitable pour les autorités monétaires de chercher à entrer sans tarder dans le MCE II, afin de geler un niveau de taux de change considéré comme plus ou moins justement évalué, plutôt que de prendre le risque d'une appréciation excessive au cours de l'année suivante. Autrement, si une appréciation excessive est intervenue avant l'entrée dans le MCE II, il semblerait raisonnable de négocier un taux pivot sensiblement plus faible que le taux du marché du moment. Le cours pivot devrait, en principe, refléter correctement le taux de change d'équilibre. Cependant, si le taux de change devient surévalué, la dépréciation qui pourrait être alors requise pour revenir à un cours pivot correctement évalué pourrait menacer la réalisation du critère d'inflation. Ainsi, il faut, à court terme, éviter dans la mesure du possible les désalignements du taux de change.

## Le coût de la réforme des retraites menace la mise en conformité avec le critère du déficit public

Avec un déficit des administrations publiques de 3.3 % du PIB à la fin de 2004, la Slovaquie ne s'est pas encore conformée au critère concernant les finances publiques, bien que des progrès extrêmement louables aient été réalisés en matière d'assainissement budgétaire, qui ont permis d'amener l'objectif (déficit inférieur à 3 % du PIB) dans la ligne de mire<sup>26</sup>. Cependant, il reste beaucoup d'incertitudes quant à la question de savoir si ce critère sera satisfait facilement, compte tenu du coût de la réforme des retraites et des risques entourant les prévisions budgétaires. La plus grosse incertitude concerne le coût de la réforme des retraites. La création d'un deuxième pilier capitalisé, opérationnel depuis

janvier 2005, a réduit le volume des cotisations sociales au premier pilier par répartition, augmentant le coût budgétaire du financement des engagements courants au titre des retraites dans le cadre de l'ancien régime par répartition. Initialement, ce coût budgétaire a été estimé à un niveau relativement modéré (0.4 % du PIB en 2005, 1.0 % en 2006 et 1.1 % en 2007). Mais étant donné qu'un plus grand nombre de personnes que celles escompté sont déjà passées au deuxième pilier, le ministère des Finances a révisé le coût estimé pour le porter à 0.8 % du PIB en 2005, 1.3 % en 2006 et 1.4 % en 2007<sup>27</sup>.

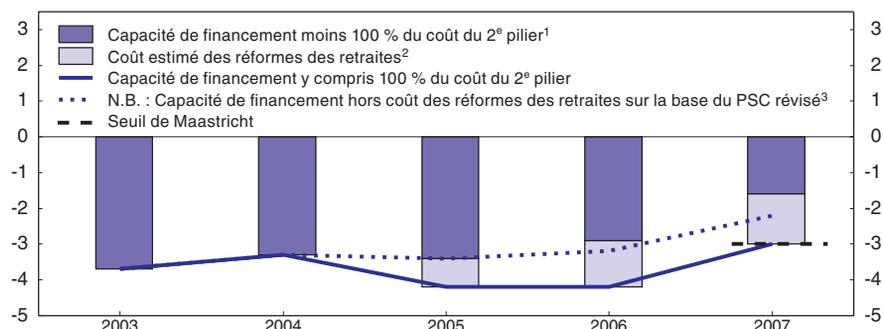
Les prévisions de déficit budgétaire sont illustrées dans le tableau 2.2 et le graphique 2.5. Le chiffre le plus élevé, soit le besoin de financement y compris la totalité des coûts du deuxième pilier, est la mesure centrale du Système de comptabilité nationale. Le plus faible, soit le besoin de financement à l'exclusion de la totalité du coût de la réforme des retraites, est la mesure qui reflète le niveau qui aurait été celui du déficit budgétaire en l'absence de réforme des retraites. Quelque part au milieu, on trouve une mesure du besoin net de financement qui tient compte partiellement du coût des retraites sur la base des modifications récentes du Pacte de stabilité et de croissance. Ces modifications permettent de prendre en compte la totalité des coûts de la réforme des retraites la première année (2005), 80 % de ces coûts la deuxième année (2006), 60 % en 2007, et ainsi de suite, sous certaines conditions (voir encadré 2.3).

Tableau 2.2. **Indicateurs de la capacité de financement des administrations publiques (en % du PIB)**

	2003	2004	2005 <sup>1</sup>	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>1</sup>
Solde budgétaire moins 100 % du coût du 2 <sup>e</sup> pilier <sup>2</sup>	-3.7	-3.3	-3.4	-2.9	-1.6
Coût estimé de lancement de la réforme des retraites <sup>3</sup>	0.0	0.0	0.8	1.3	1.4
Solde budgétaire y compris 100 % du coût du 2 <sup>e</sup> pilier (indicateur global des comptes nationaux) <sup>2,3</sup>	-3.7	-3.3	-4.2	-4.2	-3.0
N.B. : Le solde budgétaire sans le coût du 2 <sup>e</sup> pilier est calculé de façon dégressive et linéaire, comme indiqué dans le PSC révisé <sup>4</sup>	-3.7	-3.3	-3.4	-3.2	-2.2

1. Prévisions.
2. Projet de budget pour 2006-2008.
3. Estimations du ministère des Finances.
4. Hors 100 %, 80 % et 60 % du coût du 2<sup>e</sup> pilier en 2005, 2006 et 2007.

Graphique 2.5. **L'impact de la réforme des retraites sur le déficit budgétaire**  
En pourcentage du PIB



1. Projet de budget pour 2006-2008.
  2. Estimations du ministère des Finances.
  3. Hors 100 %, 80 % et 60 % du coût du 2<sup>e</sup> pilier en 2005, 2006 et 2007.
- Source : Ministère des Finances.

### Encadré 2.3. **Changements récents du Pacte de stabilité et de croissance**

À la réunion des ministres des Finances du Conseil européen, tenue les 22 et 23 mars 2005, il a été reconnu que si l'introduction d'un pilier de retraite par capitalisation entraîne une détérioration à court terme de la situation budgétaire, la viabilité à long terme des finances publiques s'en trouve clairement renforcée. Il a été convenu, dans ces conditions que, pour déterminer si le déficit excessif a été corrigé, il faut tenir compte des coûts des réformes de ce type dans les cas où le déficit dépasse la valeur de référence de 3 %, mais en reste proche<sup>1</sup>. Plus précisément, il sera tenu compte du coût net de la réforme pendant les cinq premières années après qu'un pays membre a introduit un système obligatoire financé par capitalisation, ou pendant cinq ans à compter de 2004 pour les États membres qui ont déjà mis en place un tel système. En outre, il en sera tenu compte de façon dégressive : pendant cinq ans, le coût net que représente la réforme pour le pilier géré par les pouvoirs publics sera pris en considération à 100 %, puis à 80 %, 60 %, 40 % et 20 %.

Le texte précisant cette modification a été publié récemment<sup>2</sup>, confirmant que « dans toutes les évaluations budgétaires effectuées dans le cadre de la procédure... il faut prendre dûment en considération tout dépassement proche de la valeur de référence et reflétant la mise en œuvre d'une réforme des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation ». Il est également indiqué que ce coût (intégré sur une base dégressive linéaire comme on l'a vu plus haut) doit être pris en considération « si le déficit a diminué de manière substantielle et constante » et se situe à un niveau proche de la valeur de référence.

Dans le cas de la Slovaquie, le coût de la réforme des retraites fait passer le déficit global des Comptes nationaux de 3.3 % du PIB en 2004 à 4.2 % en 2005 et 2006, avant un retour à 3.0 % en 2007. Si ces prévisions se réalisent, la valeur de référence sera atteinte en 2007 et il y aura conformité avec le critère budgétaire. Cependant, si le déficit ne revient pas à 3 % en 2007, mais s'approche seulement de ce niveau, il sera alors difficile de considérer que la trajectoire budgétaire prévue correspond à une diminution constante. En effet, le coût de la réforme des retraites fait que les Slovaques auront beaucoup de mal à satisfaire à cette dernière exigence, ce qui donne à penser que si les règles sont interprétées littéralement par le comité examinateur, les modifications du Pacte de stabilité et de croissance ne permettront pas dans les faits à la Slovaquie de prendre en considération le coût de sa réforme des retraites durant cette période.

1. ECOFIN (2005).

2. Union européenne (2005).

Les dernières prévisions du gouvernement tablent sur un déficit de 3 % en 2007, y compris 100 % du coût de la réforme des retraites (troisième ligne du tableau 2.2), et les responsables slovaques ont fait savoir que cela resterait leur objectif, quel que soit le coût de cette réforme. Ainsi, si le coût de la réforme est encore revu à la hausse, il faudra fixer un objectif plus ambitieux pour le déficit (à l'exclusion du coût des retraites (ligne supérieure du tableau 2.2)). Cette ligne du tableau 2.2 indique que l'objectif de déficit pour le budget courant de l'État, hors coût des retraites, est de 1.6 % du PIB pour 2007, soit un chiffre revu à la baisse par rapport au niveau de 1.9 % prévu dans le Programme actualisé de convergence de 2004 suite à la révision à la hausse des coûts des retraites. Ainsi, la dernière série de prévisions budgétaires des autorités slovaques incorpore déjà un objectif d'assainissement budgétaire plus important pour 2007.

Si l'objectif de déficit public global, soit 3.0 % pour 2007, est atteint, le critère budgétaire de Maastricht sera alors satisfait. S'il est dépassé, mais reste proche de 3.0 %, le comité examinateur doit alors décider s'il y a lieu de prendre ou non en considération le coût de la réforme des retraites et cette décision dépendra dans une large mesure de la question de savoir si l'on juge que le déficit global *diminue de manière constante* (voir encadré 2.3). Si le coût de la réforme des retraites est pris en compte, il est alors probable que le déficit ajusté sera inférieur à 3.0 % du PIB et qu'il satisfera en conséquence au critère de convergence pour les finances publiques. Par exemple, un déficit global de 3.0 % en 2007, déduction faite de 60 % du coût de la réforme des retraites cette année-là, aboutirait à un déficit ajusté de 2.2 % du PIB (voir la ligne inférieure du tableau 2.2), laissant aux autorités une marge de manœuvre substantielle pour satisfaire au critère de Maastricht. Cependant, d'après les dernières prévisions du ministère des Finances, le déficit global ne diminuera pas de manière constante, ce qui donne à penser que les autorités slovaques ne devraient pas nécessairement partir de l'hypothèse d'une décision favorable quant à la prise en compte d'un déficit excessif.

Ainsi, afin de se ménager un plus grand volant de sécurité, elles pourraient vouloir envisager un effort supplémentaire d'assainissement, compte tenu des risques pesant sur l'objectif budgétaire de 3 %. Ces risques ne sont pas négligeables. Outre le coût de la réforme des retraites, les prévisions du gouvernement impliquent aussi le maintien d'une forte croissance économique, une stricte limitation des dépenses et une maîtrise rigoureuse du coût de la sécurité sociale (voir le chapitre 5 pour plus de précisions). Les autorités pourraient avoir de plus en plus de mal à respecter les réductions des dépenses budgétisées dans la période qui précèdera les élections de 2006, bien que la majeure partie de ces réductions soient prévues pour la période post-électorale. En outre, les tensions récentes au sein de la coalition donnent à penser que l'environnement politique pourrait aussi présenter un risque pour la mise en œuvre des réductions prévues des dépenses.

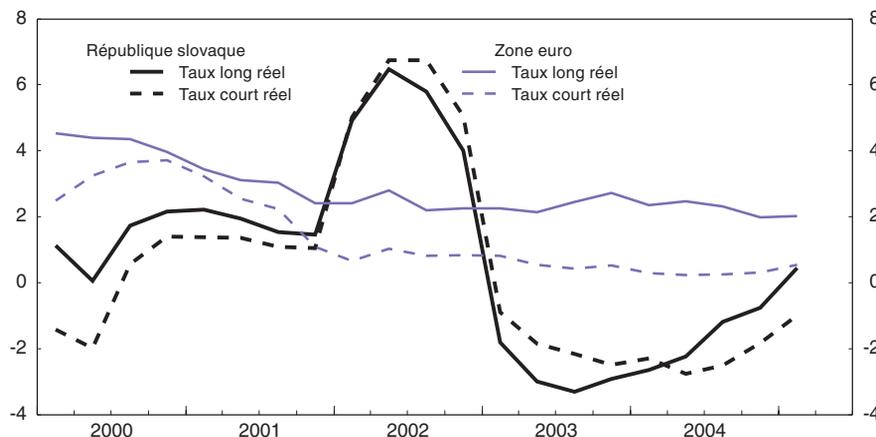
Un deuxième risque est que, même si les objectifs budgétaires sont respectés, une politique budgétaire plus stricte pourrait être nécessaire durant la courte période précédant la mise en conformité avec le critère de convergence de Maastricht, afin de pouvoir satisfaire les autres critères de convergence. Le pire scénario serait la conjugaison d'une appréciation plus rapide de la couronne (ce qui ferait craindre une entrée dans l'UEM avec un taux de change surévalué) et des signes de surchauffe dans l'économie nationale (avec un risque d'inflation excessive). Les autorités monétaires auraient donc ensuite à choisir entre une baisse des taux d'intérêt pour empêcher une appréciation excessive du taux de change et une hausse des taux d'intérêt pour peser sur les pressions inflationnistes. Dans ce cas, un nouvel assainissement budgétaire pourrait contribuer à réduire les pressions de la demande et à améliorer la viabilité des finances publiques.

## Les taux d'intérêt ont déjà convergé vers les niveaux de la zone euro

Les taux d'intérêt à long terme en Slovaquie s'étant établis en moyenne aux alentours de 5 % en 2004, soit bien au-dessous de la valeur de référence, le critère de taux d'intérêt est déjà satisfait, et l'on ne peut guère redouter un changement dans ce domaine ces quelques prochaines années<sup>28</sup>. De fait, la marge entre les taux d'intérêt sur les obligations slovaques et les taux d'intérêt sur les obligations de la zone euro s'est resserrée encore au cours des premiers mois de 2005 et est maintenant (mai 2005) de seulement 30 points de base environ (graphique 2.1, partie C).

La convergence des taux d'intérêt présente toutefois certains autres risques pour l'économie. Les plus forts taux de croissance de la Slovaquie impliquent des taux d'inflation plus élevés que dans les principaux pays de la zone euro, du fait de l'effet Balassa-Samuelson (voir encadré 2.1) et des taux d'intérêt réels très faibles (graphique 2.6). Conjugués à une forte rentabilité marginale du capital, ces faibles taux d'intérêt pourraient donner lieu à une forte expansion du crédit qui, en raison des contraintes jouant du côté de l'offre, pourrait susciter des bulles des actifs ou une alternance de périodes de forte expansion et de récession. Le marché immobilier slovaque doit être libéralisé pour faciliter la mobilité de la main-d'œuvre (comme on le verra au chapitre 3), mais la combinaison d'une libéralisation de ce marché et d'une expansion du crédit est à surveiller de près. Des taux d'intérêt trop faibles pourraient aussi se traduire par une expansion excessive du crédit intérieur, une demande globale excessive et des pressions inflationnistes excessives, qui non seulement compromettraient la mise en conformité avec le critère de taux d'inflation mais aussi, si elles ne s'accompagnent pas d'une croissance de la productivité, conduiraient à une perte de compétitivité des exportations. En outre, les engagements extérieurs du système bancaire slovaque ont augmenté très rapidement (autour de 60 % par an en moyenne) au cours de la période 2002-2004, suscitant des craintes de plus en plus grandes quant aux risques de change (non couverts) encourus par les entreprises et les banques. De saines mesures de réglementation et de surveillance prudentielles du système bancaire revêtent de toute évidence une importance cruciale.

Graphique 2.6. **Taux d'intérêt réels en Slovaquie et dans la zone euro**<sup>1</sup>  
En pourcentage



1. Taux nominaux moins inflation sous-jacente.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques.

## Conclusions

Bien que la Slovaquie progresse de façon satisfaisante vers la mise en conformité avec les critères de Maastricht pour l'adhésion à la zone euro, les enjeux budgétaires et les difficultés liées à l'impossible trinité donnent à penser qu'elle n'a encore que peu de marge de manœuvre; non seulement les capitaux sont libres d'entrer en Slovaquie et d'en sortir, mais la trajectoire est très étroite pour l'évolution du taux d'inflation et du taux de change nominal. Les risques d'un déficit budgétaire excessif ou d'un scénario du trilemme très défavorable (appréciation excessive du taux de change conjuguée à une surchauffe de l'économie réelle) ne sauraient être totalement écartés, mais une stricte adhésion aux

orientations suivantes aiderait à les minimiser et mettrait également en évidence la crédibilité de l'engagement de la Slovaquie à l'égard de la réforme structurelle et d'une gestion macroéconomique prudente<sup>29</sup>.

- **Les politiques de change** devraient continuer à lisser l'évolution de la couronne et viser à empêcher que le taux de change ne dévie excessivement de son niveau considéré comme fondamental, tout en reconnaissant qu'une certaine appréciation peut être nécessaire. Il pourrait être souhaitable de chercher à entrer assez tôt dans le MCE II.
- **Les politiques du marché du travail et du logement** devraient viser essentiellement à préserver la flexibilité des salaires et à encourager une plus grande mobilité de la main-d'œuvre (questions examinées plus longuement au chapitre 3). Ces politiques contribueront à assurer que les salaires réels ne progressent pas plus rapidement que la productivité, empêchant ainsi une perte de compétitivité et facilitant les ajustements de la compétitivité face à des chocs.
- Le rythme récent de la réforme des **politiques structurelles** devrait être conservé pour favoriser la croissance de la productivité et la concurrence dans le secteur des biens non échangeables, afin de maintenir l'inflation à un bas niveau (voir le chapitre 4 pour des recommandations spécifiques).
- Un resserrement supplémentaire de la **politique budgétaire** pourrait être nécessaire pour compenser le niveau plus élevé estimé du coût de la réforme des retraites. Un assainissement budgétaire plus marqué pourrait aussi contribuer à réduire la demande excessive en cas de surchauffe de l'économie nationale, en particulier si cette évolution va de pair avec un regain d'appréciation du taux de change. Avec une politique budgétaire plus stricte, la BNS pourrait axer essentiellement son action sur une nouvelle baisse des taux d'intérêt face à des pressions sur le taux de change.
- La **réglementation et la surveillance prudentielles** devraient être strictes pour faire en sorte qu'une expansion excessive de crédit ne conduise pas à l'apparition de bulles sur le marché intérieur (par exemple des prix de l'immobilier), qui exerceraient une pression à la hausse sur l'inflation. Cela pourrait être un risque à prendre tout particulièrement en compte dans le cadre des réformes du marché du logement.

La flexibilité des salaires et des marchés des produits sera aussi très importante après l'entrée dans la zone euro, afin d'assurer la résistance aux chocs et de minimiser les pertes de compétitivité, compte tenu de l'impossibilité de recourir aux instruments de politique monétaire.

## Notes

1. Pour plus de précisions sur les critères de convergence, voir le site web de l'Union européenne, 25 février 2005 : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/125014.htm>.
2. Cet examen est mené par la Commission européenne et la Banque centrale européenne rend compte au Conseil des ministres des Finances. Sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil décide, après discussion au niveau des Chefs d'État ou de gouvernement, si l'État membre remplit les conditions nécessaires pour l'adoption de l'euro. S'il est convenu que les conditions sont satisfaites, la date et le rythme auxquels la conversion interviendra sont déterminés en même temps.
3. Voir par exemple Obstfeld, Shambaugh et Taylor (2003).
4. La directive 88/361/CEE du Conseil a consacré le principe de la totale libération des mouvements de capitaux entre les États membres à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1990, bien que certains pays (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) aient pu bénéficier de dispositifs transitoires pendant quelques temps.

La directive prévoit néanmoins des « mesures de sauvegarde », qui peuvent être prises pour une période pouvant aller jusqu'à six mois, si l'on juge que les mouvements de capitaux exercent de fortes tensions sur les marchés des changes et provoquent des perturbations graves dans la conduite de la politique monétaire et de change d'un État membre.

5. Commission européenne (2004), p. 3.
6. La plupart des économistes conviennent qu'un taux d'inflation optimal est supérieur à zéro, étant donné en particulier les distorsions dans la mesure de l'inflation, les rigidités à la baisse des prix nominaux et les conséquences négatives que peut avoir une déflation.
7. Programme monétaire de décembre 2004 de la Banque nationale de Slovaquie, couvrant la période allant jusqu'à 2008.
8. Kuijs (2002).
9. On suppose que les autorités souhaitent éviter des techniques plus aléatoires comme le gel des prix réglementés ou la diminution des impôts à la consommation.
10. La faiblesse de cette voie de transmission découle des faibles niveaux d'endettement des ménages, de l'accès accru des entreprises aux marchés européens du crédit et du rôle de l'IDE en tant que substitut du crédit au secteur des entreprises.
11. Voir FMI (2005) pour une comparaison des estimations.
12. BCE (2003).
13. Voir, par exemple, Égert, Gruber et Reininger (2003).
14. Voir, par exemple, Égert et Kierzenkowski (2003). On notera également qu'une flexibilité supplémentaire peut être autorisée dans certains cas, car une dépréciation de plus de 2.25 % n'est pas automatiquement considérée comme un non-respect du critère de stabilité du taux de change.
15. Comme indiqué dans l'annexe, on s'attend à ce que le taux de change d'équilibre réel s'apprécie graduellement dans les pays en voie de rattrapage comme la Slovaquie. Avant l'entrée dans l'UEM, en conséquence, cet objectif doit résulter essentiellement d'une appréciation nominale, car l'inflation doit rester faible afin de satisfaire au critère d'inflation de Maastricht. En revanche, l'appréciation du taux de change réel après l'entrée dans l'UEM doit être induite par des taux d'inflation plus élevés.
16. Les cycles des taux de change flottants sont souvent de très grande amplitude. Par exemple, le yen, l'euro et les dollars des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, ont tous connu des fluctuations d'au moins 20 % de leur taux de change effectif ces dernières années. Certains cycles de taux de change sont encore plus marqués.
17. Voir De Grauwe et Schnabl (2004) pour un examen plus approfondi du cas de l'Irlande. On notera que la réévaluation pourrait être souhaitable si des chocs spécifiques aux pays intervenaient ou s'il devient évident que le taux pivot initial est mal choisi.
18. Selon la BCE (2003) « Les annonces unilatérales concernant les cours pivots envisagés ne sont pas conformes au caractère multilatéral du dispositif et doivent être évitées. En tout état de cause, elles ne préjugeront en aucune façon du choix définitif du cours pivot. ».
19. Durant la majeure partie des années 90, la couronne a été gérée dans le cadre d'un système de change fixe, ce qui s'est traduit par des fluctuations limitées du taux de change. Ultérieurement, après une libéralisation progressive de la balance des opérations courantes et de la balance des opérations en capital, ce système a été abandonné en octobre 1998, ce qui a entraîné une dépréciation sensible de la monnaie.
20. Dans la mesure où l'effet Balassa-Samuelson est en cause, l'appréciation du taux de change réel n'est pas nécessairement nuisible à la compétitivité. L'effet Balassa-Samuelson découle d'une croissance de la productivité relative plus élevée (que celle des pays partenaires commerciaux), ce qui fait grimper la hausse totale de l'IPC, ou les coûts totaux unitaires de main-d'œuvre (dans le modèle, les coûts unitaires de main-d'œuvre augmentent dans le secteur des biens non échangeables, mais pas dans celui des biens échangeables) par rapport à ce qu'on observe chez les partenaires commerciaux. Néanmoins, la compétitivité du secteur des biens échangeables n'est pas directement affectée.
21. Oomes (2005) conclut que l'appréciation de taux de change réel d'équilibre a été proportionnelle au différentiel relatif de productivité (environ 3 % par an), alors que le taux de change réel effectif s'est apprécié d'environ 6-7 % par an depuis la fin de 2002. On notera qu'un différentiel relatif de productivité de 3 % signifie que la croissance de la productivité dans le secteur des biens

- échangeables a dépassé la croissance de la productivité dans le secteur des biens non échangeables de 3 % de plus que dans la zone euro.
22. En outre, la BNS a pris des mesures pour compenser l'incidence des importantes entrées d'investissements dans les entreprises à capitaux publics et a négocié un accord avec le ministère des Finances pour qu'il n'emprunte pas à l'étranger cette année.
  23. Par exemple, début mars, le gouverneur de la BNS a noté que s'il pensait que les interventions de la banque sur le marché des changes n'avaient pas d'incidence sur le taux de change, elles étaient de moins en moins efficaces, leur incidence globale étant, selon lui, peu satisfaisante (ISI Emerging Markets, 2005).
  24. Emprunter des couronnes slovaques pour investir dans des actifs étrangers est coûteux lorsque les taux d'intérêt slovaques (auxquels la BNS peut emprunter) sont plus élevés que la rentabilité des actifs étrangers. Ce *coût de détention* des réserves en devises est appelé coût de stérilisation des interventions sur le marché des changes.
  25. La BNS a signalé une perte totale de 39.3 milliards de couronnes slovaques en 2004 et une nouvelle perte de 7.9 milliards de couronnes slovaques au cours des deux premiers mois de 2005. La dépréciation la plus récente, toutefois, a permis à la BNS d'enregistrer d'importants profits en mars et avril; d'où des bénéfices cumulés de 12.6 milliards de couronnes pendant les cinq premiers mois de 2005.
  26. Étant donné que l'endettement public brut de la Slovaquie était de 43.6 % du PIB en 2004, chiffre bien inférieur au plafond de 60 % imposé par le traité CE, il ne devrait pas y avoir de problème pour satisfaire au critère concernant les finances publiques.
  27. Ces estimations restent très incertaines, car on ne peut pas bien apprécier si les transferts ont eu lieu seulement plus tôt qu'escompté, ou si leur nombre total sera aussi supérieur à celui attendu. Néanmoins, eu égard à l'importance de la mise en conformité avec le critère du déficit public d'ici à 2007, il est fortement conseillé d'utiliser des estimations prudentes.
  28. Le critère de taux d'intérêt exige que le taux d'intérêt nominal moyen à long terme ne soit pas supérieur de plus de 2 points au taux d'intérêt nominal moyen à long terme des trois pays membres obtenant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.
  29. Cette crédibilité pourrait jouer un rôle vital en influençant l'appréciation du comité examinateur.

## Bibliographie

- BCE (2004), « The acceding countries' strategies towards ERM II and the adoption of the euro: an analytical review », *Occasional Paper*, n° 10.
- BCE (2003) « Position de principe du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne concernant les questions de taux de change relatives aux pays adhérents », 18 décembre 2003, [www.ecb.int/pub/pdf/other/policyaccexchangerateen.pdf](http://www.ecb.int/pub/pdf/other/policyaccexchangerateen.pdf).
- BCE (2002), « Les fondamentaux économiques et le taux de change de l'euro », *Bulletin mensuel de la BCE*, janvier, pp. 41-53.
- Clark, P. et R. MacDonald (1998), « Exchange rates and economic fundamentals: A methodological comparison of BEERs and FEERs ». *IMF Working Paper* n° 67.
- Commission européenne (2004), *Convergence Report 2004: Technical Annex*, A Commission Services Working Paper.
- Commission européenne (2003a), « Key Structural Challenges in the Acceding Countries: The Integration of the Acceding Countries into the Community's Economic Policy Co-ordination Process », *Occasional Paper*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruxelles.
- Crespo-Cuaresma, J., J. Fidrmuc et R. MacDonald (2005), « The monetary approach to exchange rates in the CEECs », *Economics of Transition*, 13(2).
- De Grauwe, P. et G. Schnabl (2004), « Nominal versus real convergence with respect to EMU accession – EMU entry scenarios for the new member states », paper available at: <http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/if/papers/0403/0403008.pdf>.
- Disyatat, P. et G. Galati (2005), « The effectiveness of foreign exchange intervention in emerging market countries: evidence from the Czech koruna », *BIS Working Papers* n° 172.

- Dufrenot, G. et B. Égert (2003), « Real exchange rates in Central and Eastern Europe: What scope for the underlying fundamentals? », Forthcoming in the *Journal of Emergent Markets Finance and Trade*.
- ECOFIN (2005), « Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance », Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 21 mars 2005.
- Égert, B. (2004), « Assessing equilibrium exchange rates in CEE acceding countries: Can we have DEER with BEER without FEER? A critical survey of the literature », *BOFIT Discussion Paper n° 1*.
- Égert, B. et K. Lommatzsch (2004), « Equilibrium exchange rates in the transition: The tradable price-based real appreciation and estimation uncertainty », *William Davidson Institute Working Paper n° 676*.
- Égert, B., T. Gruber et T. Reininger (2003), « Challenges for EU acceding countries' exchange rate strategies after EU accession and asymmetric application of the exchange rate criterion », *Oesterreichische National Bank, Focus on Transition 2/2003*.
- Égert, B. et R. Kierzenkowski (2003), « Asymmetric fluctuation bands in ERM and ERM-II: Lessons from the past and future challenges for EU acceding countries », *William Davidson Institute Working Paper n° 597*.
- Égert, B. et A. Lahrèche-Révil (2003), « Estimating the Fundamental Equilibrium Exchange Rate of Central and Eastern European Countries: The EMU Enlargement Perspective », *CEPII Working Paper 2003-05*.
- Égert, B. (2002), « Investigating the Balassa-Samuelson hypothesis in transition: Do we understand what we see? », *BOFIT Discussion Paper n° 6*.
- FMI (2005), « Slovakia's growth potential and the output gap », in *Slovak Republic: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report n° 05/72*, mars 2005.
- Halpern, L. et C. Wyplosz (1997), « Equilibrium exchange rates in transition countries », *IMF staff papers 44(4)*.
- ISI Emerging Markets (2005), « NBS Governor dissatisfied with impact of forex market interventions », *Internet Securities, Inc*, 10 mars 2005.
- Kearns, J. et R. Rigobon (2005), « Identifying the efficacy of central bank interventions: évidence from Australia and Japan », *Journal of International Economics*, vol. 66.
- Kim, B. Y. et I. Korhonen (2002), « Equilibrium exchange rates in transition countries: Evidence from dynamic heterogeneous panel models », *BOFIT Discussion Paper n° 15*.
- King, M. R. (2003), « Effective foreign exchange intervention: matching strategies with objectives », *Bank of Canada, International Finance, Vol 6(2)*, 247-269.
- Kovács, M. A. (2002), « On the estimated size of the Balassa-Samuelson effect in five central and eastern European countries », *National Bank of Hungary Working Paper n° 5/2002*.
- Kuijs, L. (2002), « Monetary policy transmission mechanisms and inflation in the Slovak Republic », *IMF Working Paper, WP/02/80*.
- Mihaljek, D. et M. Klau (2004), « The Balassa-Samuelson effect in Central Europe: A disaggregated analysis », *Comparative Economic Studies*, vol. 46, 63-94.
- National Bank of Slovakia (2004), « Monetary programme of the NBS until the year 2008 », consultable à : [www.nbs.sk](http://www.nbs.sk).
- Obstfeld, M., J. C. Shambaugh et A. M. Taylor (2003), « The trilemma in history: Tradeoffs among exchange rates, monetary policies and capital mobility ». *DNB Staff Reports 2003, n° 94*.
- Obstfeld, M. et A. M. Taylor (1998), « The great dépression as a watershed: International capital mobility in the long run ». In *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, edited by M. D. Bordo, C. D. Goldin et E. N. White. Chicago: University of Chicago Press.
- Oomes, N. (2005), « Maintaining competitiveness under equilibrium real appreciation: The case of Slovakia », *IMF Working Paper 05/65*.
- Sarno, L. et M. Taylor (2001), « Official intervention in the foreign exchange market: Is it effective, and if so, how does it work », *Journal of Economic Literature*, vol. 34, pp 839-68.
- Szapáry, G. (2001), « Maastricht and the choice of exchange rate regime in transition countries during the run-up to EMU », *ENEPRI Working Paper n° 6*, mai 2001.

- Toth, J. et A. Chudik (2004), « In search of a koruna equilibrium: Part I », *ING Financial Markets Economics Paper n° 4*.
- Truman, Edwin M. (2003c), *The limits of exchange market intervention*. In *Dollar Overvaluation and the World Economy*, eds. C. Fred Bergsten et John Williamson. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Union européenne (2005), « Règlement du Conseil n° 1056/2005/CE du 27 juin 2005 », *Journal officiel de l'Union européenne*, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:L:2005:174:SOM:EN:HTML>
- Zeman, J. (2004), « The equilibrium real exchange rate of the Slovak Koruna », *mimeo*, National Bank of Slovakia.

## ANNEXE 2.A1

## Estimations du taux de change d'équilibre de la Slovaquie

Ces dernières années, de nombreuses recherches ont été consacrées à l'estimation du taux de change d'équilibre en termes réels des pays adhérant à l'UE, afin de déterminer la parité à laquelle le nouvel État membre doit participer au MCE-II et, par la suite, à la zone euro. Cette estimation est loin d'être facile, en particulier dans le cas de la Slovaquie. Faisant le point sur certaines des difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit d'estimer un taux de change d'équilibre pour la Slovaquie, Toth et Chudik (2004) résumant ainsi les problèmes qui se posent : l'échantillon est de très brève durée et la qualité des données est contestable; il est probable que le taux de change réel a été sous-évalué pendant une période assez longue au cours de la première phase de la transition, d'où des estimations biaisées du niveau d'équilibre; enfin, des ruptures structurelles sont extrêmement probables dans les données vu les réformes très importantes qui ont été mises en œuvre. Il n'est pas surprenant qu'un grand nombre de chercheurs n'aient pas pu déterminer une spécification stable d'un modèle pour la Slovaquie, quand bien même une technique identique a donné des résultats pour les pays voisins<sup>1</sup>.

De plus, les différentes approches et techniques utilisées pour estimer le taux de change d'équilibre donnent généralement des résultats systématiquement différents pour toutes les économies<sup>2</sup>. Par exemple, selon la BCE (2002), les estimations du taux bilatéral d'équilibre USD/EUR varient entre 1.03 et 1.45. À cause de tous ces facteurs, il est très difficile de se prononcer sur le taux de change à retenir pour la couronne slovaque lors de l'adhésion au MCE-II et, par la suite, pour le taux de conversion irrévocable. Mais, puisqu'il doit y avoir décision, un large éventail d'approches doivent être prises en compte.

L'une d'entre elles, celle des parités de pouvoir d'achat (PPA), détermine le niveau de taux de change d'équilibre à *long terme* et est souvent utilisée en première approximation pour l'analyse de la compétitivité. Mais, pour plusieurs raisons, les PPA à elles seules ne constituent pas un repère très utile pour évaluer le taux de change réel d'équilibre applicable au moment considéré. Ce qu'il faut essentiellement avoir à l'esprit, c'est que, la loi du prix unique n'étant pas valable pour les biens non échangeables, les PPA à elles seules ne tiennent pas compte du fait que les différentiels de productivité créent des écarts très sensibles de prix d'équilibre entre les pays émergents et les pays développés. Par conséquent, on complète généralement les PPA par un élément prenant en compte l'effet Balassa-Samuelson.

Avec la plupart des approches qui se fondent sur les PPA modifiées en fonction de l'effet Balassa-Samuelson, on se demande si le niveau moyen des prix en Slovaquie est adéquat eu égard au niveau de PIB par habitant (reflétant le différentiel relatif de productivité). Pour répondre à cette question, on s'appuie généralement sur une analyse internationale pour estimer la relation entre le niveau moyen de prix des pays et leur richesse relative. À partir d'une telle analyse, Oomes (2005), de même que Toth et Chudik (2004), concluent que les prix slovaques étaient inférieurs, durant les premières années de la transition, au niveau qu'expliquerait la richesse relative du pays, mais qu'ils ont convergé assez vite vers le niveau d'équilibre ces dernières années. Oomes (2005), qui a réalisé l'étude la plus complète de ce type, conclut que la couronne slovaque était sous-évaluée d'environ 30 à 40 % en 1993-1994, mais que, depuis lors, et surtout depuis la fin de 2002, l'appréciation du taux de change réel a complètement résorbé cette sous-évaluation, de sorte que la valorisation était correcte en 2005.

Une autre démarche, la plus courante à ce jour, consiste à estimer un modèle de taux de change d'équilibre comportemental (BEER). Initialement, l'approche BEER reposait sur la relation de parité non couverte de taux d'intérêt, comme dans Clark et MacDonald (1998), mais cette approche englobe aujourd'hui toutes les méthodes statistiques d'estimation du taux de change d'équilibre, c'est-à-dire les relations de type équation unique qui modélisent le lien entre le taux de change réel et les fondamentaux. Par conséquent, un grand nombre de modèles BEER n'ont plus de fondement microéconomique clair et certains ne prennent pas en compte le différentiel de taux d'intérêt.

Le changement structurel subi par l'économie et l'absence de séries chronologiques longues entravent sérieusement l'estimation d'un modèle BEER robuste dans le cas de la Slovaquie. En partie pour remédier à cet obstacle, un grand nombre d'économistes ont eu recours à des estimations sur panel, souvent avec un ensemble de pays relativement petits et homogènes (le nombre d'observations de données étant alors souvent trop faible pour qu'on puisse clairement identifier les paramètres), mais aussi parfois avec un très grand nombre d'économies n'ayant souvent guère de point commun avec la Slovaquie. Il est alors très difficile d'interpréter un coefficient commun. De plus, on peut se demander dans quelle mesure les variables manquantes particulières à certains pays sont de nature à modifier sensiblement le désalignement en termes réels qui a été calculé. Le tableau 2.A1.1 résume néanmoins les résultats d'un certain nombre de modèles BEER récents prenant en compte la Slovaquie.

Plusieurs de ces études concluent que la couronne avoisinait son niveau d'équilibre au début des années 2000. Cela implique que le taux de change réel est aujourd'hui nettement surévalué. Mais, comme le notent Halpern et Wyplosz (1997), de même que les études en termes de PPA évoquées précédemment, il paraît probable que les taux de change réels des pays en transition étaient tous nettement inférieurs à leur valeur d'équilibre à long terme durant les premières années de la transition. Par conséquent, puisque certains des résultats résumés au tableau 2.A1.1 ne font pas ressortir une telle sous-évaluation (par exemple, Zeman, 2004), ils sont sans doute faussés en ce qu'ils concluent incorrectement que les taux actuels sont surévalués. En effet, si le taux de change de la couronne se caractérisait par une sous-évaluation persistante durant les premières années de la transition, il n'aura probablement que plus récemment atteint son niveau soutenable à long terme et, maintenant, ne sera pas du tout nettement surévalué. Les études qui prennent plus expressément ces éléments en compte sont plus enclines à conclure que la couronne a atteint vers 2004 son niveau d'équilibre.

Tableau 2.A1.1. **Estimations, en termes de taux de change d'équilibre comportemental (BEER), des désalignements de la couronne slovaque**

Auteurs	Modèle de taux de change	Définition du taux de change réel	Autres variables	Période	Commentaires	Rythme d'appréciation vers l'équilibre réel	Ampleur du désalignement réel
Oomes (2005)	Modèle BEER, Slovaquie uniquement	IPC net, coût unitaire de main-d'œuvre et taux de change bilatéral sur la base de l'IPP (par rapport à l'euro)	$a - a^*$ (Slovaquie par rapport à la zone euro); G	1996 : T1-2004 : T2	Coefficient proche de 1 par rapport au différentiel de productivité	3 % par an (ou 1-2 % par an si l'assainissement budgétaire se poursuit)	Environ 0 % en 2004.
Crespo Cuaresma <i>et al.</i> (2005)	Modèle BEER de type monétaire, panel (6 pays en transition)	Taux de change bilatéral nominal (par rapport à l'euro)	M2, PI, taux d'intérêt des dépôts, CPI/IPP	1994 : M9-2002 : M3			Environ 0 % début 2004.
Zeman (2004)	Modèle BEER	Taux de change réel effectif sur la base de l'IPP (taux de change de l'Allemagne et de la République tchèque)	$(a^T - a^{NT}) - (a^{T*} - a^{NT*})$ , $a - a^*$ , G, NFA, $r - r^*$	1993 : T1-2003 : T3		Environ 2 % par an	Environ 0 % en 2000/2002. Environ +10 % fin 2003.
Toth et Chudik (2004)	Modèle BEER, modèle à un seul pays et panel (4 pays de l'accord de Visegrad)	Taux de change bilatéral réel sur la base de l'IPP dans le secteur manufacturier par rapport au taux de change de l'euro	$(a^T - a^{NT}) - (a^{T*} - a^{NT*})$ , TOT, différentiel de taux d'intérêt réel, IDE, variables supplétives risque pays, avoirs nets extérieurs	1993 : M1-2004 : M3	Résultats du modèle BEER sensibles à la spécification du modèle	Jusqu'à 2-3 % par an	Assez bien évaluée fin 2003
Égert et Lommatzsch (2004)	Modèle BEER, estimations sur panel	Taux de change bilatéral sur la base de l'IPC (par rapport à l'Allemagne)	$a - a^*$ , regp-regp*, $r - r^*$ , Govt Debt/GDP, Openness, TOT.	1993 : T1-2002 : T4	Très difficile de trouver une relation raisonnable		+20-30 % (surévaluation) en 2002 : T4.
Égert et Lahrèche-Révil (2003)	BEER + FEER modèle VAR combiné	Taux de change effectif sur la base de l'IPC	$a^T - a^{NT}$ , $a - a^*$ , demande intérieure, TOT, balance courante, ouverture	1993 : T1-2001 : T2	Année de référence 1994 retenue dans l'analyse en termes de taux de change d'équilibre fondamental		+10-15 % (surévaluation) en 2001 : T2
Kim et Korhonen (2002)	Modèle BEER, estimations sur panel (29 pays)	Taux de change bilatéral (USD) et effectif	PIB par habitant, investissement/PIB, G, ouverture	1990-1999	Coefficients de l'échantillon transversal appliqués à la Slovaquie		0 % taux bilatéral par rapport à USD +8-20 % de taux effectif en 1999.

Variables :  $(a^T - a^{NT}) - (a^{T*} - a^{NT*})$  = différentiel de productivité relative de la main-d'œuvre;  $a - a^*$  = différentiel de productivité totale de la main-d'œuvre; G = dépenses publiques en % du PIB; regp = prix administrés (obtenus indirectement par les loyers);  $r - r^*$  = différentiel de taux d'intérêt; TOT = termes de l'échange; NFA = avoirs nets extérieurs; PI = production industrielle.

La troisième grande approche théorique est celle du modèle de taux de change d'équilibre fondamental (FEER), qui prend en compte l'équilibre interne et externe. Mais, à ce jour, aucun modèle FEER ne semble avoir été élaboré pour la Slovaquie, bien que Égert et Lahrèche (2003) aient intégré à leur étude certains éléments d'un modèle FEER (voir le résumé du tableau 2.A1.1).

La plupart des économistes considèrent que le taux de change réel d'équilibre devrait s'apprécier au fil du temps. Si le taux de change se situe plus ou moins à son niveau d'équilibre estimé au moment de l'entrée dans le MCE-II, on peut utiliser des estimations de l'appréciation à l'équilibre pour déterminer dans quelle mesure le taux pivot peut devoir être réévalué avant la conversion finale à l'euro. Égert (2004) dresse une liste complète des facteurs qui peuvent contribuer à cette appréciation tendancielle à l'équilibre. Il s'agit des facteurs suivants : i) l'effet Balassa-Samuelson et ii) l'impact de la hausse des prix réglementés, ces deux facteurs créant un différentiel positif d'inflation, et iii) le degré auquel les gains attendus de productivité peuvent faire monter le taux de change nominal. Le rythme d'appréciation en termes réels à l'équilibre, tel qu'il ressort de certaines études de type BEER, est indiqué au tableau 2.A1.1. La plupart de ces études concluent que le rythme d'appréciation à l'équilibre ces prochaines années serait de l'ordre de 2 à 3 % par an.

### Notes

1. Voir, par exemple, Dufrenot et Égert (2005), Égert et Lommatzsch (2004).
2. Voir Égert (2004) pour un examen des différentes méthodes d'estimation du taux de change d'équilibre et un commentaire complet des études concernant les économies en transition.



## Chapitre 3

# Politiques visant à favoriser la création d'emplois et à améliorer la mobilité de la main-d'œuvre

*Le taux d'emploi relativement faible de la Slovaquie est l'un des facteurs qui contribuent à ce que son PIB par habitant soit plus bas que celui d'autres pays de l'OCDE. Cela étant, les réformes récentes ont déjà permis de faire progresser sensiblement le taux d'emploi et la croissance de l'emploi devrait se poursuivre.*

*Un certain nombre de mesures supplémentaires pourraient favoriser une croissance de l'emploi plus rapide. S'agissant de la demande de main-d'œuvre peu qualifiée, qui représente l'essentiel de l'effectif de chômeurs, on montrera dans ce chapitre qu'il serait possible de diminuer sensiblement le coût du travail faiblement rémunéré soit en réduisant sensiblement les taux des cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires, soit en abaissant le salaire minimum. En ce qui concerne l'offre de main-d'œuvre, le marché du logement apparaît comme un obstacle majeur à la mobilité régionale des travailleurs, et d'importantes réformes dans ce secteur sont recommandées.*

## Les incitations au travail ont été renforcées

À la suite de la mise en œuvre récente des réformes de la fiscalité et de la sécurité sociale<sup>1</sup>, la plupart des chômeurs de longue durée sont désormais fortement incités à travailler en Slovaquie. Cela tient en partie à la baisse des taux d'imposition des revenus, mais surtout à la réduction des prestations sociales. La mise en place d'une allocation universelle pour enfant à charge (auparavant soumise à conditions de ressources) ainsi qu'un ensemble d'initiatives en faveur de l'emploi ont aussi contribué à valoriser le travail.

L'impact des réformes peut être globalement évalué en mesurant la part des gains salariaux qui, lors de la prise d'un emploi, est « absorbée » par la fiscalité. Pour une personne au chômage qui prend un emploi, cet « impôt sur la reprise d'activité », ou taux effectif moyen d'imposition (TEM)<sup>2</sup> a sensiblement diminué, davantage cependant pour certains groupes que pour d'autres (graphique 3.1). Comme on peut s'y attendre, le TEM le plus élevé concerne en Slovaquie les personnes qui ont perdu leur emploi depuis peu et qui ont droit à l'assurance chômage (graphique 3.1 – partie A). Cela étant, dans chacun des trois cas représentés sur le graphique, le travail est effectivement « rémunérateur » alors que précédemment, le TEM était supérieur à 100 % pour certaines personnes.

Pour un bénéficiaire de l'assurance chômage arrivant en fin de droits, ou pour les personnes qui ne peuvent de toute façon prétendre à cette assurance, le TEM est désormais beaucoup plus faible. La baisse du TEM a été particulièrement spectaculaire pour les couples monoactifs (comme le montre le graphique 3.1 – partie B) ainsi que pour les célibataires et les parents isolés (cas non illustré). Comme dans d'autres pays de l'OCDE, le TEM est encore plus faible pour le second apporteur de revenus qui reprend un emploi (graphique 3.1 – partie C). De même, le taux marginal effectif d'imposition (TME), c'est-à-dire le taux effectif d'imposition appliqué aux personnes pourvues d'un emploi qui augmentent leur temps de travail ou qui prennent un emploi mieux rémunéré, a également été nettement réduit.

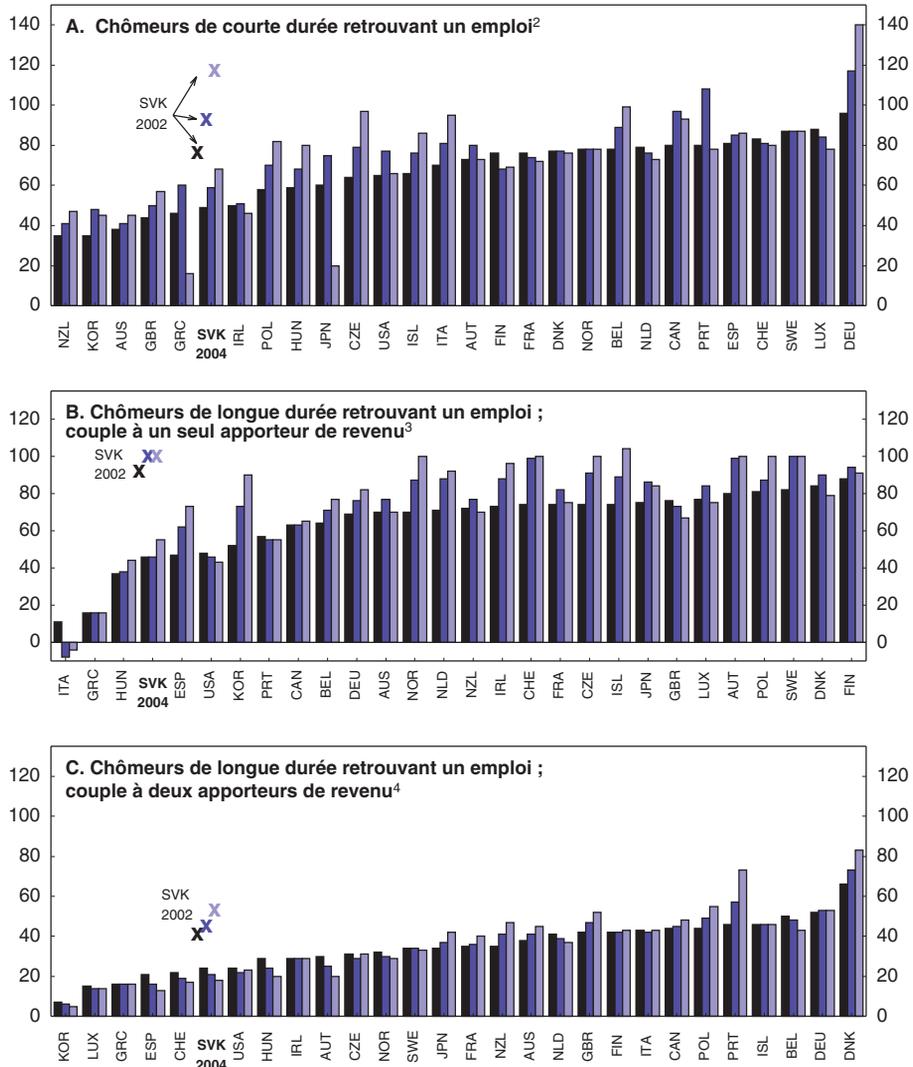
Le niveau désormais relativement faible des prestations sociales a également renforcé l'incitation à travailler. De fait, comme le montre le graphique 3.2, les taux de remplacement nets pour les chômeurs de longue durée ont très nettement baissé. L'importance de cette incitation est en outre attestée par le fait que dans les régions enregistrant un fort chômage de longue durée, l'offre de travailleurs recherchant des emplois bénévoles peu qualifiés (donnant droit à une allocation de reprise d'activité de 1 500 couronnes par mois – soit un peu moins du quart du salaire minimum) est supérieure aux capacités des communes offrant ce type d'emplois<sup>3</sup>. Selon certaines observations empiriques, nombre de bénévoles exerçant un emploi communal travaillent pour la première fois. Ces personnes sont donc contraintes de prendre tout emploi disponible pour survivre.

Les incitations au travail ont aussi été sensiblement renforcées dans le cas des travailleurs âgés. L'âge de la retraite est progressivement reculé et atteindra l'âge cible de 62 ans en 2006 pour la majorité des hommes et en 2014 pour toutes les femmes<sup>4</sup>. En outre,

### Graphique 3.1. Taux effectif d'imposition lorsqu'une personne sans emploi trouve un emploi

2002, diverses durées de travail, en %<sup>1</sup>

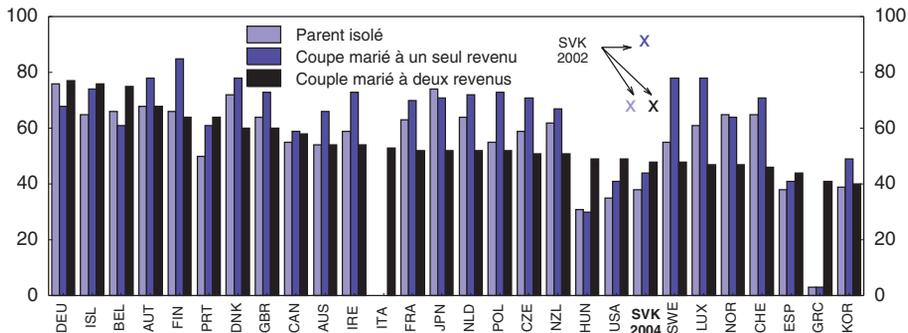
- Emploi à temps plein ; salaire = OM
- Emploi à temps partiel ; salaires = 2/3 OM
- Emploi à temps partiel = 1/2 OM



1. Les données pour 2002 concernent la situation au 1<sup>er</sup> juillet 2002 pour tous les pays. Les données 2004 pour la Slovaquie sont celles au 1<sup>er</sup> septembre 2004.
2. La personne sans emploi est censée avoir perçu le salaire moyen dans son emploi précédent et percevoir l'allocation chômage au taux initial (après un éventuel délai de carence). Le conjoint exerce à temps plein un emploi faiblement rémunéré (2/3 du salaire moyen). Le couple a deux enfants, de 4 et 6 ans.
3. La personne sans emploi ne perçoit pas d'allocation chômage, mais a droit à l'aide sociale. Le salaire après retour à l'emploi correspond à celui de l'OM, de sorte qu'un emploi à mi-temps est rémunéré à 50 % du salaire de l'OM. Il y a possibilité de prestations pour exercice d'un emploi ou activation. Le conjoint est censé être inactif, sans revenu. Le couple a deux enfants, de 4 et 6 ans.
4. Comme pour la partie B, mais le conjoint est censé être rémunéré à temps plein, à 67 % du salaire de l'OM.

Source : OCDE, Prestations et salaires, 2004.

l'impôt implicite sur la poursuite de l'activité pour les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite a été abaissé, grâce à la réforme du système de retraite. On peut craindre néanmoins que la nouvelle réglementation dans ce domaine n'accorde des prestations

Graphique 3.2. Taux net de remplacement pour une famille à deux enfants en cas de chômage de longue durée, 2002<sup>1</sup>

1. Données au 1<sup>er</sup> juillet 2002 pour tous les pays. Les données 2004 pour la Slovaquie sont celles au 1<sup>er</sup> septembre 2004. Revenu après impôt en % du salaire de l'OM. Allocation chômage, aide sociale, allocations familiales et allocation logement pour le 60<sup>e</sup> mois de prestation. Pour les couples, le pourcentage du salaire de l'OM ne concerne que l'apporteur de revenu; le conjoint est censé ne pas avoir de revenu dans un couple à revenu unique, ou percevoir un salaire égal à 67 % du salaire de l'OM dans un couple à deux apporteurs de revenu. Les enfants ont 4 et 6 ans.

Source : OCDE, Prestations et salaires : les indicateurs de l'OCDE.

peut-être trop généreuses pour les travailleurs à haut revenu prenant une retraite anticipée. Aucun âge minimum n'est actuellement imposé pour percevoir une pension de retraite; l'intéressé doit uniquement avoir suffisamment cotisé au régime de retraite (sur une période minimale de 10 années) pour pouvoir prétendre à une pension égale au minimum à 1.2 fois le niveau du revenu de subsistance d'un adulte (environ le salaire minimum). Dans la mesure où seuls les travailleurs à haut revenu pourraient remplir cette condition, cette situation amène à s'interroger sur l'équité du dispositif. Enfin, le profil démographique de la Slovaquie et les problèmes qui pourraient se poser pour la viabilité budgétaire (voir chapitre 5) donnent à penser qu'il conviendrait soit de repousser encore l'âge de la retraite, soit de modifier d'autres paramètres du système de retraite<sup>5</sup>.

Les mesures prises pour valoriser le travail ont permis d'accroître l'incitation à travailler, mais elles créent deux autres problèmes. Premièrement, les réductions des prestations sociales laissent entrevoir une augmentation importante du nombre de personnes vivant dans la pauvreté, en particulier au sein de la population tzigane (qui représente une forte proportion des chômeurs de longue durée). Par exemple, un couple de chômeurs de longue durée ayant quatre enfants a vu son revenu net total diminuer environ de moitié, passant de 15 781 couronnes par mois en 2002 (400 euros environ) à 7 550 couronnes par mois en 2004 (200 euros environ)<sup>6</sup>. Pour ces personnes, pouvoir accéder à des services publics de santé, d'enseignement et de création d'emplois (entre autres) devient donc particulièrement important, alors même qu'être en bonne santé et obtenir un emploi représentent des objectifs plus difficiles à atteindre<sup>7</sup>. Cette situation fait peser une charge beaucoup plus lourde sur les administrations régionales qui, dans le cadre de la décentralisation budgétaire, sont désormais chargées d'assurer l'ensemble des services sociaux. Cette question est abordée de façon plus détaillée au chapitre 5.

Le deuxième problème – qui sera examiné dans le reste du présent chapitre – concerne la mise en œuvre de politiques qui encouragent une plus forte demande de main-d'œuvre et la création d'une infrastructure qui permette aux individus d'acquérir de nouvelles compétences et d'accroître leur mobilité professionnelle.

## Une création d'emplois favorisée par des marchés du travail flexibles, mais entravée par des prélèvements élevés sur les salaires

Le gouvernement a pris une mesure très importante visant à la création et au redéploiement d'emplois par l'adoption d'un *nouveau code du travail* en 2003. Celui-ci prévoit les réformes suivantes : une augmentation de la durée hebdomadaire du travail jusqu'à un maximum de 48 heures (y compris les heures supplémentaires), la flexibilité des horaires de travail et des temps de repos, des dispositifs de travail à temps partiel flexibles, l'autorisation de renouvellement illimité des contrats à durée déterminée, la réduction des indemnités de licenciement et un assouplissement considérable des conditions dans lesquelles les travailleurs peuvent être licenciés. En conséquence, d'après l'indicateur de l'OCDE relatif à la législation sur la protection de l'emploi, le marché du travail slovaque apparaît désormais comme relativement flexible, en particulier pour ce qui est du travail temporaire. Le nouveau code du travail a également affaibli les pouvoirs des syndicats et des comités d'entreprise. Alors que, conformément aux règles en vigueur en 2001, ceux-ci disposaient d'un pouvoir de veto effectif en ce qui concerne les restructurations et les licenciements, dans le cadre de la loi de 2003, les syndicats doivent uniquement être avisés à l'avance de ces mesures. Cela étant, bien que la croissance de l'emploi se soit intensifiée, la création d'emplois n'a pas été suffisante pour réduire le taux de chômage qui n'a diminué que légèrement, revenant à environ 17,5 % (voir encadré 3.1).

En ce qui concerne les cohortes d'âge très actif, les personnes peu qualifiées et celles qui vivent dans les régions centrales et orientales ont le plus de mal à trouver un emploi (voir le graphique 1.12 au chapitre 1). Cette situation tient en partie au fait que l'élément le plus dynamique du secteur des entreprises a été celui des industries manufacturières dans lesquelles se concentre l'IDE et où la plupart des nouveaux emplois s'adressent à des travailleurs relativement qualifiés. Des mesures visant à favoriser la création d'emplois au sein d'une plus large gamme d'entreprises de ce secteur sont examinées au chapitre 4. Cependant, on peut également penser que le salaire minimum, conjugué aux impôts élevés sur le travail, est de nature à réduire la demande de main-d'œuvre très peu qualifiée dans les régions à fort chômage de la Slovaquie.

Pour la Slovaquie dans son ensemble, les salaires moyens sont encore relativement bas par rapport à ceux des autres pays du Groupe de Visegrad (graphique 3.4 – partie supérieure), ce qui peut s'expliquer en grande partie par les niveaux de productivité plus faibles de la Slovaquie. Les données relatives à la distribution des salaires font apparaître en Slovaquie un lien étroit entre les niveaux de productivité sectoriels et les salaires, les salaires (et la productivité) les plus élevés étant observés dans le secteur de l'intermédiation financière et les plus faibles dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration, de l'éducation, de la santé et de l'action sociale ainsi que des services collectifs, sociaux et personnels<sup>8</sup>. Ce qui donne à penser que même si le salaire minimum est justifié à Bratislava et dans d'autres régions occidentales, où la productivité est en général plus forte, il risque d'être trop élevé dans les régions orientales, où le coût de la vie et les niveaux de productivité moyens sont beaucoup plus faibles.

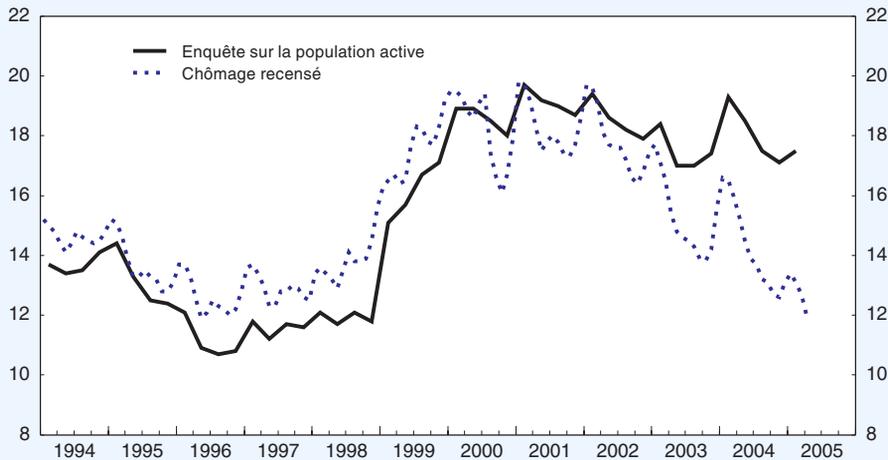
Parmi les quatre pays du Groupe de Visegrad, la Slovaquie est aussi celui qui a le salaire minimum le plus bas, mais uniquement en termes absolus<sup>9</sup>. En pourcentage du salaire moyen, le coût total minimum du travail (y compris les cotisations patronales de sécurité sociale) se situe à peu près sur une ligne médiane par rapport à celui des autres pays de l'OCDE (graphique 3.4 – partie inférieure) et est supérieur à celui de la Pologne et de la

### Encadré 3.1. Mesure du chômage

Le taux de chômage déclaré, qui est l'indicateur le plus communément utilisé pour mesurer le chômage en Slovaquie, s'est établi à 13.1 % au cours du premier trimestre de 2005, chiffre sensiblement inférieur aux 17.5 % mesurés d'après l'enquête sur la population active réalisée auprès des ménages (EPA). Cela dit, l'écart croissant entre ces deux taux est essentiellement dû au resserrement progressif des critères d'inscription au chômage. Les chômeurs sont désormais tenus de se rendre régulièrement au bureau de l'emploi, si bien que l'indicateur relatif au chômage déclaré exclut un plus grand nombre de personnes déjà employées sur le marché parallèle ou travaillant à l'étranger<sup>1</sup>.

#### Graphique 3.3. L'écart se creuse entre les deux indicateurs de l'emploi

En pourcentage de la population active

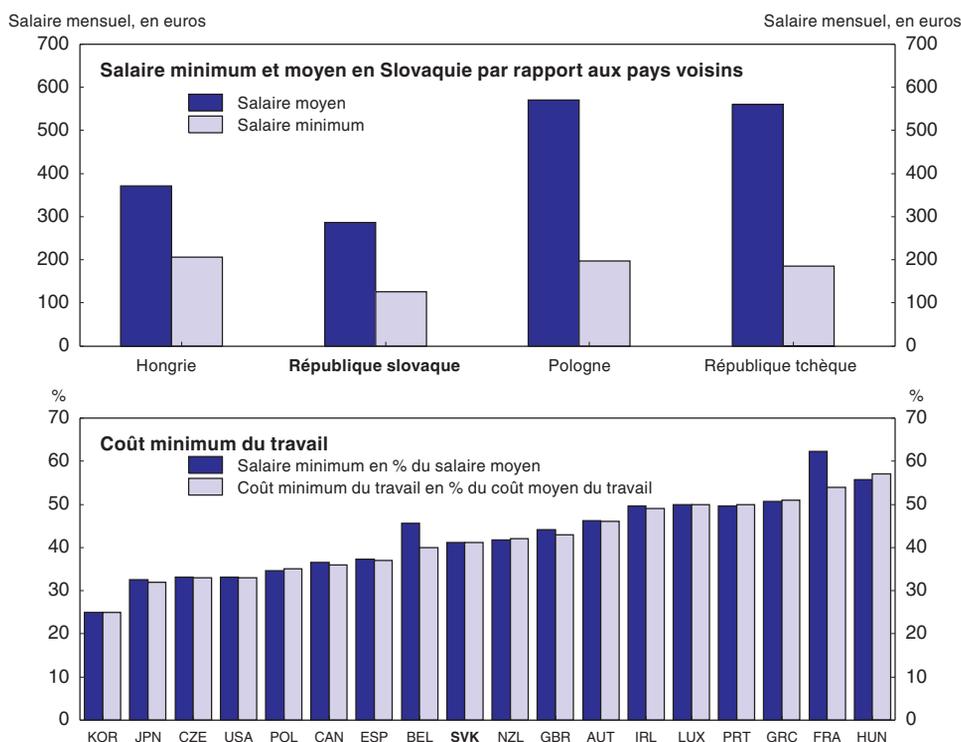


Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques.

Même si le taux de chômage déclaré constitue sans doute désormais un indicateur plus précis, plusieurs raisons incitent à préférer une mesure du chômage fondée sur l'EPA. Premièrement, celle-ci n'est pas concernée par les modifications des conditions d'inscription et donne donc une image plus exacte de l'évolution du chômage dans le temps. Deuxièmement, l'EPA recensant les chômeurs dans le cadre d'entretiens, elle est mieux à même de prendre en compte certaines personnes au chômage telles que les seconds apporteurs de revenus qui, n'ayant pas droit à des prestations, choisissent de ne pas être déclarés. Troisièmement, la mesure du chômage d'après l'EPA se fonde sur des définitions de l'OIT, ce qui en fait un indicateur comparable au plan international<sup>2</sup>.

1. Cet indicateur utilisant le taux d'activité de l'année précédente pour calculer le dénominateur (population active) du taux de chômage, il tend à surestimer le taux de chômage déclaré lorsque le taux d'activité s'accroît, et *vice versa*.
2. Néanmoins, l'EPA est sujette à des erreurs de mesure liées à l'échantillon et, comme dans d'autres pays de l'OCDE, elle peut comptabiliser certains travailleurs du secteur parallèle. On ne dispose pas d'informations sur le poids relatif de cette catégorie de travailleurs dans la mesure du chômage d'après l'EPA et dans celle fondée sur le chômage déclaré.

République tchèque. Les entreprises slovaques voient dans le niveau élevé des cotisations de sécurité sociale l'un des trois principaux facteurs s'opposant à leur développement<sup>10</sup>. Bien que la réforme de la fiscalité et des retraites ait déjà légèrement réduit le taux des cotisations sociales (de 3.25 points de pourcentage), les cotisations patronales de sécurité sociale

Graphique 3.4. Coût du travail  
2002<sup>1</sup>

1. Données 2004 pour la République slovaque; 2002 pour les autres pays.

Source : OCDE, Prestations et salaires, 2004.

Tableau 3.1. Cotisations de sécurité sociale obligatoire

	Salariales	Patronales	Travailleurs indépendants
<b>Assurance maladie (prestations en nature)</b>	<b>4.0</b>	<b>10.0</b>	<b>14.0</b>
<b>Assurances sociales, dont :</b>			
Maladie	1.4	1.4	4.4
Vieillesse	4.0	14.0	18.0
Invalidité	3.0	3.0	6.0
Chômage	1.0	1.0	–
Accident <sup>1</sup>	–	0.8	–
Garantie par l'employeur <sup>2</sup>	–	0.25	–
Fonds de solidarité <sup>3</sup>	–	4.75	4.75
<b>Total</b>	<b>13.4</b>	<b>35.2</b>	<b>47.15</b>

1. Après une période transitoire, le taux de l'assurance accidents sera fonction de la catégorie du risque dont relève l'activité de l'entreprise.

2. Assurance contre l'insolvabilité de l'employeur en vue du règlement des créances des salariés.

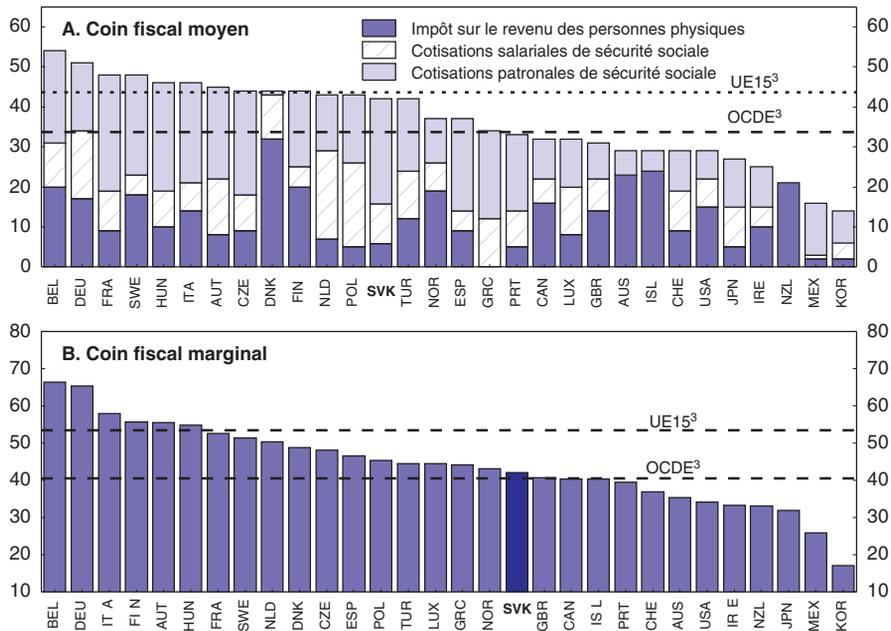
3. Finance le pilier « répartition » de l'assurance vieillesse.

Source : Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille de la République slovaque.

majorent encore de 35 à 37 % le salaire moyen (voir tableau 3.1). L'imposition du travail en Slovaquie reste donc supérieure à la moyenne OCDE (graphique 3.5).

Le niveau des prélèvements sur les salaires est sans doute l'obstacle majeur à la croissance de l'emploi dans les petites entreprises moins productives (par exemple, dans le secteur des services), et en particulier dans les régions orientales de la Slovaquie où la productivité est plus faible et où les salaires de réserve sont probablement les plus bas. Le

Graphique 3.5. **Coin fiscal sur le travail, comparaison internationale<sup>1</sup>**  
En % du coût brut du travail, 2003<sup>2</sup>



1. Pour un célibataire sans enfant au niveau de revenu de l'ouvrier moyen, ou niveau de salaire estimé de l'ouvrier moyen.

2. Données 2004 pour la République slovaque; 2003 pour les autres pays.

3. Moyenne pondérée sur la base du PIB pour 2000 (en PPA).

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2003.

coin fiscal élevé contribue sans doute aussi à l'emploi informel, ce qui expliquerait en partie pourquoi l'amélioration de l'environnement des entreprises ne s'est pas traduite par une augmentation plus importante de l'emploi total des travailleurs faiblement qualifiés<sup>11</sup>. En outre, étant donné le transfert de la charge fiscale du capital vers le travail qui s'est produit dans le cadre de la réforme récente de la fiscalité (voir encadré 1.1), il n'est pas surprenant que les nouvelles entreprises financées par l'IDE se consacrent surtout à des activités à forte intensité de capital et ne privilégient pas la création d'emplois peu qualifiés. De fait, plusieurs chercheurs ont constaté une forte substitution capital-travail dans les économies ayant des coins fiscaux importants<sup>12</sup>.

Le lien entre des coins fiscaux élevés et un faible niveau d'emploi a été également observé à diverses reprises<sup>13</sup> et l'on constate qu'il est particulièrement marqué dans le cas des travailleurs peu qualifiés (voir encadré 3.2). Pour favoriser la création d'emplois à faible qualification, les pouvoirs publics devraient donc s'efforcer avant tout de réduire le coût du travail faiblement rémunéré. Une solution serait d'abaisser le salaire minimum. Dans ce cas, on pourrait maintenir, voire augmenter, le revenu net des bas salaires en mettant en place un crédit d'impôt individuel pour exercice d'un emploi<sup>14</sup>. Mais, puisqu'il est politiquement très difficile de réduire le salaire minimum, on pourrait abaisser le coût du travail faiblement rémunéré en diminuant sensiblement les cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires. En effet, l'objectif de ces réductions étant d'accroître l'emploi dans le secteur formel des personnes peu qualifiées, elles devraient porter sur les cotisations des *employeurs* plutôt que sur celles des salariés. Elles permettraient d'abaisser le coût du travail pour les personnes percevant une rémunération proche du salaire minimum et augmenteraient donc la demande de cette catégorie de salariés. Les cotisations de retraite à la charge des

### Encadré 3.2. **Arguments en faveur d'une réduction des prélèvements sur les salaires des travailleurs peu qualifiés**

En Slovaquie, non seulement le coin fiscal est supérieur à celui d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, mais les travailleurs peu qualifiés sont également relativement nombreux. Bien que le salaire minimum slovaque ne soit pas élevé en termes absolus (graphique 3.4), il est désormais plus de quatre fois supérieur au niveau de base de l'aide sociale<sup>1</sup>, ce qui donne à penser que le salaire minimum joue un rôle plus important en Slovaquie que dans d'autres pays où les taux de remplacement sont plus élevés. Ces facteurs sembleraient indiquer que le coin fiscal pourrait être plus néfaste pour l'emploi dans ce pays qu'en Europe occidentale.

Une étude récente de la Banque mondiale corrobore dans une certaine mesure cette idée<sup>2</sup>. Utilisant des données annuelles groupées concernant huit des nouveaux pays membres de l'UE<sup>3</sup> relatives à la période 1996-2003, la Banque mondiale estime que pour un taux de croissance du PIB donné, chaque augmentation du coin fiscal d'un point de pourcentage est associée à une diminution de la croissance de l'emploi variant entre 0.5 et 0.8 point de pourcentage. Compte tenu de leurs limitations, ces données doivent être interprétées avec prudence<sup>4</sup>, mais elles donnent néanmoins à penser qu'il existe une corrélation négative étroite et significative entre le coin fiscal et l'emploi dans les huit pays de l'UE considérés<sup>5</sup>.

Les autorités slovaques reconnaissent aussi la nécessité de réduire les cotisations de sécurité sociale, mais estiment que, du fait des contraintes budgétaires, cette mesure ne saurait intervenir avant 2007. Cela étant, il a été surtout proposé de réduire les impôts sur les salaires en général, alors que si les réductions étaient spécifiquement ciblées sur les bas salaires, les effets bénéfiques sur l'emploi pourraient être maximisés pour un coût budgétaire très inférieur. La raison en est que l'offre de main-d'œuvre (dans le secteur formel) est plus élastique au voisinage du salaire minimum qu'aux niveaux de salaire plus élevés. Ainsi, l'augmentation de la demande de main-d'œuvre sous l'effet d'une réduction des prélèvements sur les salaires se fait proportionnellement davantage sentir sur l'emploi des salariés dont la rémunération est proche du salaire minimum que sur celui des autres travailleurs<sup>6</sup>.

L'inconvénient inévitable de la mise en œuvre de réductions ciblées du coin fiscal sur le travail est l'effet incitatif du ciblage – celui-ci entraînant un taux marginal effectif d'imposition plus élevé dans les tranches de revenu où cette mesure n'est pas appliquée. Cela étant, même si des taux marginaux effectifs plus élevés peuvent freiner l'augmentation générale du nombre d'heures travaillées, notamment pour les travailleurs à temps partiel, ce problème est beaucoup moins sérieux en Slovaquie que ne l'est celui du piège du chômage, en particulier dans les régions à fort chômage où l'écart entre la demande et l'offre de main-d'œuvre est très important. En outre, la distribution des salaires en Slovaquie est relativement large, ce qui permet de penser qu'un ciblage bien conçu pourrait garantir que les mesures ciblées cessent d'être appliquées à des niveaux de revenu encore nettement inférieurs au salaire de l'ouvrier moyen, de manière à ce que les intéressés soient toujours incités à acquérir des qualifications.

Pour illustrer la faisabilité financière de réductions ciblées des impôts sur le travail, il faut tenir compte du fait que seulement 7 % environ des travailleurs gagnaient moins de 9 000 couronnes par mois en 2003. Si le taux moyen des cotisations de sécurité sociale devant être acquittées par les employeurs pour ce groupe passait de 35 à 18 %, la réduction des recettes de sécurité sociale ne représenterait qu'environ 0.7 % du PIB<sup>7</sup>. Cela dit, un certain nombre d'effets positifs potentiels pourraient contribuer à abaisser ce coût. Tout d'abord, l'allègement du coin fiscal devrait en partie s'autofinancer grâce à un accroissement de la production et de l'emploi (se traduisant par une augmentation des recettes fiscales et de sécurité sociale). Ensuite, dans la mesure où l'emploi officiel se développerait dans le secteur des services personnels, le produit de la TVA pourrait également augmenter. Enfin, même si une partie des nouveaux emplois correspond simplement à un déplacement de l'emploi du marché informel vers le marché officiel, cela aurait des avantages indirects, notamment des possibilités de formation plus nombreuses pour les travailleurs peu qualifiés au sein de l'économie officielle et une meilleure protection juridique de ces mêmes travailleurs.

### Encadré 3.2. **Arguments en faveur d'une réduction des prélèvements sur les salaires des travailleurs peu qualifiés** (suite)

D'importantes réductions des impôts sur le travail ciblées sur les bas salaires ont été appliquées avec succès dans d'autres économies de l'OCDE. Par exemple, la France a baissé les taux de cotisations de sécurité sociale pour les salaires voisins du salaire minimum en 1993 et a ultérieurement élargi l'éventail des salaires concernés et amplifié les baisses opérées. Bien qu'il soit difficile d'estimer précisément le nombre d'emplois que cette mesure a permis de créer, elle s'est traduite par une amélioration sensible de l'emploi des travailleurs peu qualifiés ainsi que par une création d'emplois totale nette non négligeable<sup>8</sup>. La Belgique a elle aussi procédé, après 1999, à des réductions ciblées significatives des cotisations patronales de sécurité sociale, dont on a estimé qu'elles avaient eu un impact notable sur l'emploi<sup>9</sup>. Ces deux pays sont donc parvenus à abaisser le coût minimum du travail sans pour autant réduire le salaire minimum (voir graphique 3.4 – partie inférieure). Au Royaume-Uni, un système ciblé de crédit d'impôt sur les revenus du travail a également influé de manière positive sur les taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés, encore que cette mesure ait eu essentiellement pour effet d'accroître les incitations au travail (qui sont déjà fortes en Slovaquie) plutôt que d'accroître la demande de travailleurs peu qualifiés.

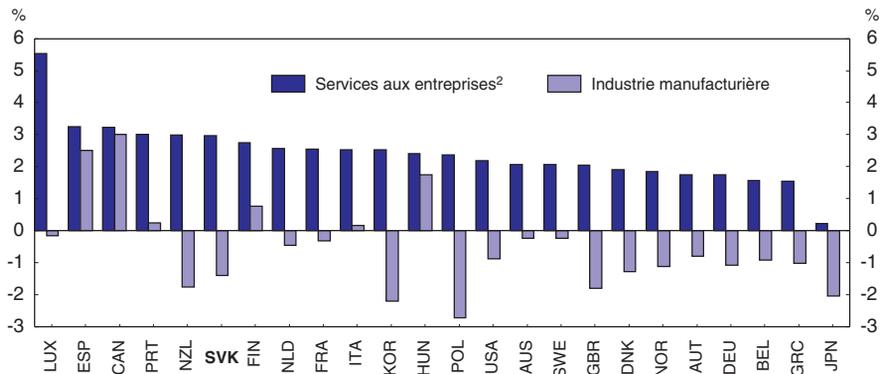
1. Au début de 2005, le salaire minimum était de 6 500 couronnes, le montant de l'aide sociale pour une personne seule s'élevant à 1 530 couronnes. Ce montant peut toutefois être porté à environ 3 000 couronnes lorsque s'y ajoute l'allocation de reprise d'activité associée à l'exercice d'un travail bénévole au profit d'une commune.
2. Banque mondiale (2005).
3. Les quatre pays du Groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque) ainsi que les trois États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) et la Slovaquie.
4. Les auteurs reconnaissent que la petite taille de l'échantillon, le petit nombre de variables et donc, l'omission éventuelle de certaines d'entre elles, peuvent avoir biaisé les résultats.
5. Les estimations réalisées sur la base de données relatives au groupe plus large des pays de l'OCDE sont en général légèrement inférieures, oscillant entre 0.11 et 0.55 (par exemple, voir De Haan et al. (2003) et Nickell (2003) pour un tour d'horizon).
6. Carey (2003).
7. Ces calculs sont des estimations très approximatives fondés sur la répartition des salaires en 2003. Le taux de cotisation de 18 % une fois les réductions opérées correspond uniquement aux cotisations patronales au titre de la retraite, de la garantie de l'employeur et de l'assurance accidents du travail (voir tableau 3.1). En conservant le même salaire minimum, une réduction du taux des cotisations patronales de sécurité sociale ramenant celui-ci aux alentours de 18 % ferait passer le coût minimum du travail de 41 à environ 31 % du salaire moyen.
8. OCDE (2005).
9. Carey (2003).

employeurs devraient cependant être maintenues à leur niveau, car elles ont un effet direct sur les droits à prestation futurs des salariés. En revanche, la cotisation de 10 % acquittée au titre de l'assurance maladie (prestations en nature) pourrait être baissée, de même que d'autres cotisations (maladie, invalidité, chômage, fonds de réserve du régime de retraite) qui ne sont pas liées aux droits à prestation ultérieurs. Un ciblage attentif devrait sensiblement limiter les coûts de ces réductions, qui devraient être en partie compensés par une modération des dépenses dans des domaines moins urgents comme les aides à l'industrie et à l'agriculture (voir chapitre 5).

## Une nouvelle politique du logement est nécessaire pour améliorer la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre

Comme beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la Slovaquie a connu des difficultés d'ajustement aux évolutions économiques structurelles. Les services jouent désormais un rôle de plus en plus important (graphique 3.6) et la création de nombreux emplois dans le secteur manufacturier au cours des dernières années n'a pas réussi à compenser la perte d'emplois dans les industries manufacturières en déclin. En outre, les nouvelles industries (comme la construction automobile) exigent en général un niveau de qualification très

## Graphique 3.6. Évolution de l'emploi par branche

Personnes employées, variation moyenne annuelle en % entre 1995 et 2002<sup>1</sup>

- 2003 pour la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la République slovaque; 2001 pour l'Australie, le Japon, la Corée et les États-Unis; 2000 pour le Canada; 1998 pour la Nouvelle-Zélande.
- Les services aux entreprises comprennent le commerce de gros et de détail; l'hôtellerie-restauration; les transports, l'entreposage et les communications; l'assurance, l'immobilier et les services aux entreprises.

Source : OCDE, Base de données STAN.

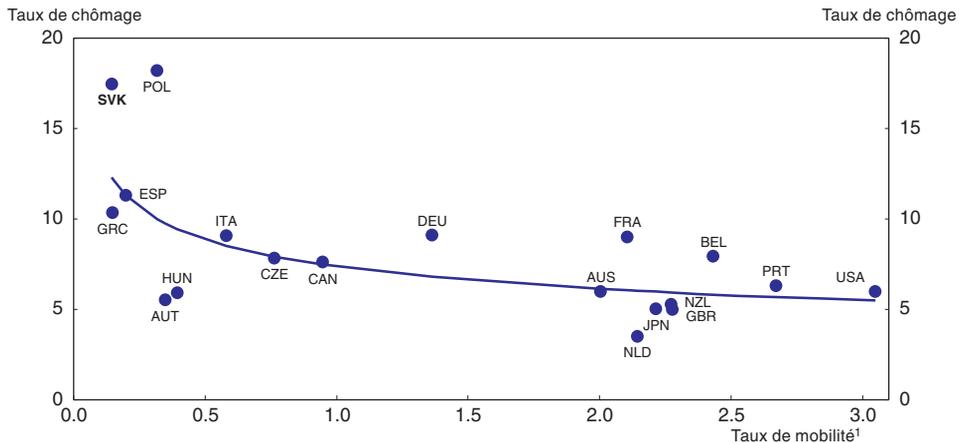
élevé par rapport à celui demandé dans beaucoup de secteurs plus anciens. En conséquence, la plupart des personnes victimes d'un licenciement au cours des années 90 ont connu une période difficile après celui-ci et nombre de travailleurs les moins qualifiés n'ont jamais réussi à trouver un nouvel emploi.

L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que les coûts d'ajustement dus au changement structurel peuvent être réduits moyennant le recours à des mécanismes d'ajustement efficaces tels que la flexibilité des salaires et une forte mobilité de la main-d'œuvre. Les économies où l'on observe une telle mobilité connaissent en général un chômage sensiblement plus faible que celles dans lesquelles les travailleurs ne sont pas désireux ou à même d'accepter un emploi dans une région autre que leur région d'origine (voir graphique 3.7)<sup>15</sup>. Dans la mesure où elle se traduit par une répartition plus efficace des ressources humaines, une main-d'œuvre mobile favorise également la croissance de la productivité globale.

En Slovaquie, de faibles taux de mobilité de la main-d'œuvre semblent s'opposer à un fonctionnement efficace du marché du travail, mais cette situation s'explique peut-être aussi par des niveaux de qualité de la main-d'œuvre très variables selon les régions. Dans les régions de Bratislava et de Trnava, les migrations journalières sont très courantes, le salaire moyen y étant plus élevé et les infrastructures de transport plus développées. Mais, dans d'autres régions, le coût des transports et un marché du logement locatif très peu développé entravent beaucoup ces déplacements. Cela peut aussi freiner la croissance de l'emploi indépendant et de l'emploi dans les services domestiques dans la mesure où ce type d'activités se développe surtout dans les grandes zones urbaines.

Des mesures ont déjà été prises pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre. Surtout, l'impôt sur les mutations immobilières a été fixé à un taux forfaitaire de 3 % à compter de janvier 2004 et totalement supprimé à compter de janvier 2005<sup>16</sup>. Par ailleurs, une nouvelle prestation forfaitaire d'un montant pouvant aller jusqu'à 10 000 couronnes a été mise en place afin d'aider les personnes qui acceptent un emploi au-delà d'une distance de 30 km à financer les coûts fixes liés à leur déménagement.

Graphique 3.7. Taux de mobilité géographique et taux de chômage dans un certain nombre de pays de l'OCDE



1. Proportion de la population de 15 à 64 ans ayant changé de région de résidence au cours de l'année écoulée. Pour l'Australie, l'Italie et le Japon, les données correspondent au nombre total de personnes ayant changé de région de résidence. Données 2003 pour tous les pays, sauf l'Italie et la France (2002), le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Pologne (2001) et les Pays-Bas (1999).

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005 et *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.

Cependant, d'importants obstacles, pour la plupart liés à la politique du logement, subsistent encore. Changer de lieu de résidence devrait entraîner des coûts de transaction beaucoup plus faibles pour les locataires que pour les propriétaires occupants, mais ce n'est pas toujours le cas en Slovaquie, où il existe de longues listes d'attente de candidats à des logements sociaux d'un coût abordable relevant des autorités locales. Les locataires de ce type de logements, dont le coût est nettement inférieur aux prix du marché, sont peu enclins à déménager même si les possibilités d'emploi sont nettement meilleures dans d'autres régions. Lorsqu'il leur arrive, néanmoins, de changer de lieu de résidence, on leur signifie que les logements proposés par les autorités communales ne sont pas accessibles aux personnes non locales. Le marché locatif privé officiel est pratiquement non existant (voir tableau 3.2) et sur le marché parallèle (qui existe surtout dans les grandes villes) les loyers sont environ trois fois plus élevés que ceux du secteur locatif communal<sup>17</sup>.

Telle qu'elle se présente actuellement, la politique du logement en Slovaquie a peu de chances de favoriser une mobilité accrue de la main-d'œuvre. Elle a en effet pour objectif de fournir une aide à la construction de logements différenciée selon les besoins des divers groupes de la population. En ce qui concerne les ménages à faible revenu, les fonds publics sont utilisés pour faciliter la construction d'appartements dans le secteur locatif public. Cependant, dans la pratique, le nombre de nouveaux appartements ne permet pas de répondre aux besoins, et les logements du parc existant sont souvent occupés par des ménages à revenu intermédiaire ou transmis à d'autres membres de la famille, ce qui contribue à une « rotation » très faible des locataires. S'agissant des ménages à revenu intermédiaire, l'État leur verse une prime qui vient s'ajouter au taux de rémunération des dépôts afin d'encourager l'épargne<sup>18</sup> et il facilite l'octroi de prêts en vue de l'achat d'un appartement ou d'une maison. Pour ce qui est des ménages ayant les revenus les plus élevés, l'État s'efforce de créer les conditions nécessaires pour leur permettre d'acquérir un logement à l'aide de leurs propres ressources et en faisant appel aux organismes financiers<sup>19</sup>. En d'autres termes, l'objectif est toujours de faciliter l'accèsion à la propriété (laquelle est déjà très développée par comparaison avec les autres pays) plutôt que la

Tableau 3.2. **Mode d'occupation du logement**  
2002<sup>1</sup>

	En pourcentage du parc de résidences principales			
	Location	Dont : logement social	Propriété	Autres
Australie	30	–	70	–
Autriche	40	–	57	3
Belgique	31	7	68	2
Canada	37	–	63	–
Danemark	45	19	51	4
Finlande	32	17	64	4
France	38	17	56	6
Allemagne	55	–	45	–
Grèce	26	–	74	–
Irlande	16	9	78	6
Italie	22	6	78	–
Japon	40	–	60	–
Pays-Bas	46	35	54	0
Nouvelle-Zélande	32	–	68	–
Norvège	23	–	77	–
Portugal	21	–	75	4
<b>Slovaquie<sup>2</sup></b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>82</b>	<b>14</b>
Espagne	11	–	81	8
Suède	39	18	46	15
Royaume-Uni	31	21	69	–
États-Unis	32	–	68	–
Moyenne des pays ci-dessus	31	15	66	–
Moyenne zone euro	31	–	66	–

1. 1998 pour le Japon; 1999 pour l'Australie et l'Italie; 2000 pour le Canada et l'Irlande; 2001 pour la Grèce, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, la Slovaquie et les États-Unis.

2. En Slovaquie, la location privée se pratique uniquement sur le marché « gris », qui n'est pas pris en compte dans les statistiques officielles. Le logement social est de la compétence des collectivités locales (communes). Pour la Slovaquie, la rubrique « autres » vise essentiellement le logement coopératif.

Source : Trilla (2001); Statistiques du logement dans l'Union européenne (2003); Australian Bureau of Statistics; Statistique Canada; Statistique Grèce; Service statistique du Japon; Statistique Nouvelle-Zélande; Statistique Norvège; ministère slovaque de la Construction et construction du développement régional; US Census Bureau.

mobilité de la main-d'œuvre moyennant la création d'un marché locatif plus abordable et plus équilibré.

Pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre, il est urgent d'adopter une nouvelle politique du logement qui reconnaisse le rôle du secteur privé dans la fourniture de logements destinés à tous les niveaux de revenus et qui facilite la mise en place d'infrastructures privées en vue d'accroître la fluidité du marché. Dans la planification des infrastructures, les autorités locales devront soutenir activement la réalisation de cet objectif. Il faudrait en outre que les loyers puissent être déterminés par le marché.

En matière de réglementation, une priorité quasi absolue devrait être accordée à la mise au point d'un cadre réglementaire pour le marché locatif qui assure la protection des propriétaires et des locataires de façon économique et efficace. La législation actuelle protège de manière excessive les locataires, ce qui n'incite pas à investir dans le secteur du logement et entrave la gestion du parc locatif existant<sup>20</sup>. De ce fait, le marché locatif privé, pour autant qu'il existe, prend inévitablement le caractère d'un marché parallèle auquel est associé un certain nombre d'aspects négatifs. Non seulement la fluidité du marché locatif se trouve réduite, mais les locataires du marché parallèle sont peu protégés

juridiquement s'ils sont victimes de pratiques malhonnêtes ou discriminatoires. En outre, les propriétaires de ce secteur ne déclarent pas le produit des loyers. Un cadre réglementaire efficace aurait sans doute pour effet d'accroître la fluidité du marché (par exemple en améliorant les incitations à construire des logements locatifs et en permettant aux propriétaires occupants de se sentir suffisamment en confiance pour louer leur propre logement pendant qu'ils acceptent un travail temporaire dans une autre région) et d'abaisser les loyers (en raison de l'augmentation de l'offre, et du fait de la diminution des risques encourus par les propriétaires qui bénéficieraient d'une meilleure protection juridique contre les mauvais locataires).

Les objectifs sociaux pourraient être atteints de manière différente. Au lieu de verser des aides au logement (qui ne sont pas suffisamment ciblées sur les personnes qui en ont le plus besoin), un nouveau système d'allocation logement devrait être mis en place. Cette allocation devrait être accessible aux personnes en situation de dénuement et disposant de faibles revenus et, dans la mesure où les dépenses de logement sont beaucoup plus élevées dans les régions occidentales, le montant de l'allocation devrait être modulé en fonction d'un indicateur régional des coûts de location. Le développement du marché locatif privé et le versement d'une allocation logement spécifique permettraient de s'attaquer directement aux externalités négatives associées à une faible mobilité de la main-d'œuvre. Cependant, la mise en place d'une allocation logement devrait en principe avoir lieu *après* un assouplissement de l'offre de logements. Sinon, si l'offre de biens locatifs est très inélastique (comme actuellement), l'allocation logement pourrait avoir uniquement pour effet de faire augmenter les loyers et bénéficier ainsi aux propriétaires et pas aux locataires. Une offre efficiente devrait également permettre d'éviter que la libéralisation du marché du logement ne déstabilise la situation macroéconomique<sup>21</sup>.

La qualité du parc immobilier slovaque en général, et des immeubles collectifs en particulier, est très faible. Bien qu'une grande partie du parc de logements détenus par les communes et par l'État ait été privatisée au début des années 90, le bon fonctionnement du marché dans ce secteur se heurte à l'insuffisance de la protection juridique des intérêts privés ainsi qu'au caractère incomplet et au manque de cohérence des dispositions légales en vigueur. La législation en matière de construction et de copropriété doit être révisée afin de clarifier le régime de propriété des terrains ainsi que les obligations et les procédures relatives au financement de l'entretien des parties communes et des rénovations éco-énergétiques<sup>22</sup>. Par ailleurs, les locataires de logements appartenant aux communes ont toujours la possibilité d'acheter leur logement (à un prix relativement intéressant) et cette possibilité devrait désormais leur être ôtée.

Enfin, le secteur de la construction n'est visiblement pas compétitif, comme en témoigne le fait que les coûts de construction sont très élevés en Slovaquie par rapport à ceux d'autres pays européens<sup>23</sup>. L'intervention des autorités de la concurrence serait sans doute nécessaire pour mettre un terme aux pratiques anticoncurrentielles observées dans ce secteur, lesquelles peuvent accroître les coûts et décourager l'entrée sur le marché (y compris de la part des investisseurs étrangers). D'autres problèmes se posent : le régime de propriété indéterminé des terrains, la disponibilité limitée de terrains dans les zones à forte demande pourvues d'équipements collectifs adéquats et la lenteur du traitement administratif des demandes de permis de construire. Bien que l'urbanisme relève de la compétence des administrations communales, l'administration centrale pourrait prendre certaines initiatives (y compris pour modifier les lois pertinentes) en vue d'accélérer la délivrance des permis de construire et de faciliter l'amélioration de l'aménagement urbain.

### Encadré 3.3. Résumé des recommandations

- Réduire encore l'impôt implicite sur la poursuite de l'activité après l'âge de la retraite, et améliorer la viabilité budgétaire en relevant l'âge de la retraite ou en procédant à des modifications paramétriques du système de retraite.
- Réduire le coin fiscal sur le travail pour les bas salaires en diminuant sensiblement (de 15 à 20 points de pourcentage) les cotisations patronales de sécurité sociale ou en réduisant le salaire minimum. Limiter les coûts budgétaires d'une baisse des prélèvements sur les salaires au moyen d'un ciblage approprié et assurer leur financement en restreignant les dépenses dans des domaines moins urgents tels que les aides à l'industrie et à l'agriculture. Si le salaire minimum n'est pas réduit, éviter tout relèvement.
- Revoir d'urgence les règles de protection des locataires énoncées dans le code civil. L'obligation faite aux propriétaires de fournir un logement de remplacement en cas d'expulsion devrait être supprimée. Sur un plan plus général, un nouveau cadre réglementaire devrait être mis au point afin d'assurer une protection économique et efficace des droits des locataires et des droits des propriétaires lorsque les locataires manquent manifestement à leurs obligations légales.
- Instituer un système d'allocation logement efficace et différencié selon les régions afin d'aider les personnes à faible revenu. Cette mesure devrait être financée en supprimant le dispositif actuel de subventions au logement et les primes accordées aux épargnants.
- Réviser la loi sur la copropriété afin d'assurer une gestion efficace de l'habitat collectif privatisé, en clarifiant le régime de propriété et les obligations liées à l'entretien des parties communes. La propriété d'un bâtiment et la propriété ou location du terrain qu'il occupe ne devraient pas pouvoir être dissociées juridiquement.
- Envisager, au niveau des autorités de la concurrence, d'examiner le degré de concurrence existant dans le secteur de la construction, afin d'éviter les pratiques anticoncurrentielles.

### Notes

1. Voir FMI (2005) pour une synthèse plus complète que celle présentée ici.
2. Le TEM est mesuré par le montant des prestations de chômage et autres prestations sociales qui est perdu, auquel s'ajoutent les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail.
3. À noter que le taux marginal effectif d'imposition examiné plus haut intègre déjà l'impact de cette « allocation de reprise d'activité », si bien que les incitations à prendre un emploi « véritable » subsistent.
4. Avant la mise en œuvre de la réforme, l'âge normal de la retraite était fixé à 60 ans pour la majorité des hommes (mais oscillait entre 55 et 58 ans pour les hommes occupant des emplois dangereux ou pénibles) et variait entre 53 et 57 ans pour les femmes (selon le nombre d'enfants qu'elles avaient élevés).
5. Par exemple, il pourrait être demandé aux retraités d'acquitter un impôt sur (tout ou partie de) leur revenu sous forme de retraite, comme dans d'autres pays de l'OCDE. Supprimer la possibilité de prendre une retraite anticipée permettrait également de réaliser des économies à long terme.
6. Ces calculs concernent une famille comptant quatre enfants âgés de 13, 10, 7 et 4 ans. Si l'un des enfants a moins de trois ans, le droit à l'allocation parentale pour jeune enfant se traduit par un revenu net total légèrement supérieur (8 448 couronnes par mois en 2004), mais qui reste inférieur de plus de moitié à celui de 2002 (18 564 couronnes par mois). Ces calculs intègrent l'ensemble de l'allocation logement et les autres prestations. Compte tenu des réductions opérées, les taux de remplacement nets pour les familles de ce type sont passés d'environ 112 % du salaire de l'ouvrier moyen en 2002 à environ 40 à 45 % de celui-ci en 2004 (en fonction de l'âge des enfants).

7. Les personnes au chômage vivant dans la pauvreté disposent de moindres ressources pour améliorer leurs perspectives d'employabilité. Il existe également des liens avérés entre la pauvreté, l'état de santé et les résultats éducatifs.
8. D'après les données relatives aux 21 secteurs de la nomenclature NACE, la corrélation, en 2003, entre le PIB sectoriel moyen par personne et le salaire sectoriel moyen s'établissait à 0.88, contre 0.78 en 2000.
9. En pratique, le salaire minimum varie en Slovaquie selon un barème à cinq niveaux en fonction du niveau de qualification requis pour le poste. Comme le salaire minimum indiqué correspond à l'échelon le plus bas, le salaire minimum véritable peut être sensiblement plus élevé. Cela étant, on ne dispose malheureusement pas de données sur la proportion de travailleurs auxquels s'applique ce barème.
10. Les deux autres facteurs sont une application insuffisante de la loi et la corruption administrative (FEM, 2004).
11. Une nouvelle loi qui pénalise l'emploi informel est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005 et, d'après les premières informations, un grand nombre de contrats de travail auraient depuis été conclus.
12. Par exemple, Daveri et Tabellini (2000).
13. Par exemple, OCDE (2003), Carey (2003), Banque mondiale (2005).
14. De fait, le gouvernement a proposé un tel crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi. S'il est adopté, il augmentera le revenu net des bas salaires. La diminution du coin fiscal pour ces salariés incitera en outre davantage à rechercher un emploi dans le secteur formel. Mais, sauf si le salaire minimum est simultanément réduit, le coût qu'un travailleur à bas salaire représente pour l'employeur restera inchangé.
15. Kongsrud et Wanner (2005) ont observé que le coefficient de corrélation entre les taux de migration interne et les taux de sortie du chômage était de 0.76 pour un échantillon de pays de l'OCDE et que le taux de corrélation entre les migrations internes et le chômage de longue durée était de -0.70.
16. Avant janvier 2004, le taux d'imposition oscillait entre 0.5 % et 6 % en fonction de la valeur du bien et selon que la mutation s'opérait ou non entre des membres d'une même famille.
17. Ministère de la Construction et du Développement régional de la République slovaque.
18. Dans la pratique les épargnants perçoivent la prime même si l'épargne constituée n'est pas utilisée ultérieurement pour l'achat d'un logement.
19. Norris et Shiels (2004).
20. Par exemple, l'expulsion est régie par des règles complexes, prévoyant notamment l'obligation de fournir un « logement de remplacement ».
21. Comme les dépenses de logement ne sont pas prises en compte dans l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), il y a relativement peu de risques qu'un essor du logement ait un effet direct sur l'indice d'inflation qui sera utilisé pour évaluer l'application des critères de Maastricht. Cependant, les effets indirects d'une libéralisation mal programmée du marché du logement pourraient être plus importants.
22. Lowe et Tsenkova (2003).
23. Norris & Shiels (2004) passent en revue les coûts de construction de logements dans divers pays européens. Leur comparaison met en évidence de très fortes variations des coûts, certains pays faisant état de coûts bien supérieurs à 1 000 €/m<sup>2</sup>. Avec un coût du mètre carré de 500 € pour les logements communaux et de 1 000 € au maximum pour les logements privés, la Slovaquie ne se situe pas parmi les pays où ces coûts sont les plus élevés, même s'ils sont largement supérieurs à ceux des pays se situant au bas de la fourchette (Italie : 214 €/m<sup>2</sup>; Pays-Bas : 150-220 €/m<sup>2</sup>; Portugal : 150-220 €/m<sup>2</sup>).

## **Bibliographie**

- Banque mondiale (2005), « World Bank EU-9 Quarterly Economic Report April 2005 Part II: Special topic: Labour taxes and employment in the EU8 ». Banque mondiale, Washington DC, États-Unis.
- Carey, D. (2003), « Tax reform in Belgium », OCDE, Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 354.

- Daveri, F. et G. Tabellini (2000), « Unemployment, growth and taxation in industrial countries », *Economic Policy: A European Forum*, vol. 30, avril, pp.47-101.
- De Haan, J., J.-E. Sturm et B. Volkerink (2003), « How to measure the tax burden on labour at the macro-level », CESIFO Working Paper n° 963.
- FEM (2004), « The Global Competitiveness Report, 2004-2005 », version établie par M. Porter, K. Schwab, X. Sala-i-Martin, A. Lopez-Claros. Forum économique mondial, Genève, Suisse.
- FMI (2005), « Selected Issues and Statistical Appendix: IMF Country Report n° 05/72 », Washington, D.C.
- Kongsrud, P. M. et I. Wanner (2005), « The impact of structural policies on trade-related adjustment and the shift to services » OCDE, Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 427.
- Lowe, S. et S. Tsenkova (dir. publ.) (2003), *Housing change in East and Central Europe: Integration or Fragmentation?*, Idershot: Ashgate Publishing Limited.
- Nickell (2003), « Employment and Taxes », CESIFO Working Paper n° 1109.
- Norris, M. et P. Shiels (2004), « Regular National Report on Housing Developments in European Countries: Synthesis report ». The Housing Unit, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Irlande.
- OCDE (2005), « Études économiques de l'OCDE : France », Paris.
- OCDE (2004a), « Prestations et salaires : Les indicateurs de l'OCDE », Paris.
- OCDE (2004b), « Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Édition 2004 », Paris.
- OCDE (2003), « Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Édition 2003 », Paris.



## Chapitre 4

# Créer des conditions plus propices à l'innovation et à la croissance

*Le présent chapitre aborde les réformes de politique structurelle que l'on pourrait mener dans un grand nombre de domaines pour accroître la productivité et le niveau du capital humain dans l'économie et pour renforcer la création d'emplois. Il souligne le fait que la Slovaquie n'a procédé que partiellement à la transformation radicale de son économie. Dans certains domaines comme la réglementation du marché de l'emploi et des marchés de produits, le pays affiche aujourd'hui des politiques économiques qui le classent dans le milieu ou la moitié supérieure du classement de l'OCDE. Mais d'autres éléments essentiels de l'économie, dont le système juridique et les infrastructures éducatives, sont incapables de satisfaire aux exigences d'un secteur moderne des entreprises. Il convient d'interpréter largement le concept d'innovation et de privilégier les réformes visant à favoriser une amélioration des qualifications de la population en général, afin de renforcer le potentiel de création et de diffusion du stock global de connaissances. De même, d'autres améliorations de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises, en particulier en ce qui concerne le système juridique et judiciaire, sont nécessaires pour promouvoir un environnement concurrentiel et efficient, et pour créer les conditions propices à la dynamique de la création d'entreprises et à la réussite des petites et moyennes entreprises.*

## Une stratégie de développement permettant une diversification au-delà de l'IDE

Comme on l'a vu au chapitre 1, les taux de croissance élevés du PIB qui ont été enregistrés récemment sont d'abord le reflet d'une forte croissance de la productivité du travail, dans laquelle les entrées d'IDE jouent un rôle essentiel. Les réformes entreprises à ce jour, ainsi qu'un faible coût du travail, ont fait de la Slovaquie une destination prisée pour l'investissement, et l'IDE apporte non seulement du capital physique, mais aussi un « savoir-faire » important qui stimule les taux de croissance de la productivité et irrigue d'autres pans de l'économie. L'IDE a également créé des emplois, mais le nombre de postes nouveaux n'a pas suffi, en raison de la poursuite de la rationalisation de la main-d'œuvre dans d'autres secteurs, à générer une forte croissance globale de l'emploi. En outre, la plupart des emplois nouveaux suscités par l'IDE ont concerné une main-d'œuvre aux qualifications relativement élevées.

Si les autorités souhaitent maintenir les forts taux de croissance qu'elles ont obtenus ces derniers temps et faciliter la propagation d'un « savoir-faire » plus sophistiqué dans des secteurs plus nombreux, elles doivent désormais mettre l'accent sur une stratégie plus large de développement visant en particulier les PME. Ce défi comporte deux volets. *Premièrement*, il est crucial d'améliorer les compétences de la population, pour garantir qu'à la hausse des salaires slovaques correspond bien une hausse des niveaux de productivité permettant de conserver de faibles coûts unitaires de main-d'œuvre<sup>1</sup>. Aujourd'hui, de nombreux secteurs économiques sont en stagnation, affichent de très faibles niveaux de productivité et créent peu d'emplois nouveaux. Autrement dit, la qualification relativement faible de la population dans maints secteurs semble entraver la capacité d'innovation de l'économie. Et il faudra clairement un certain temps pour améliorer sensiblement le capital humain.

*Deuxièmement*, il faudrait accorder la priorité à la mise en place d'un environnement réglementaire plus transparent et plus efficient pour les entreprises, et notamment pour les entreprises nationales de petite taille. En effet, ces dernières, par rapport aux grandes entreprises financées par l'IDE, ont un accès bien moindre au savoir mondial et dépendent davantage des financements et des services (par exemple informatiques) intérieurs. En outre, à la différence des grandes entreprises étrangères, l'État les aide moins de façon directe pour franchir rapidement les obstacles réglementaires; d'où une plus longue attente, par exemple, pour le raccordement aux services publics collectifs. Or, la croissance des grandes entreprises financées par l'IDE s'est avérée relativement intensive en capitaux et pauvre en emplois – alors que le potentiel de croissance de la productivité et de création d'emplois pourrait être très supérieur dans les petites entreprises nationales du secteur marchand et dans des activités de services telles que le tourisme, l'hôtellerie et la restauration, où les investissements se font généralement à plus petite échelle.

La stratégie de compétitivité adoptée par les pouvoirs publics insiste également sur l'importance que revêt le renforcement de la compétitivité et de la capacité d'innovation de l'économie via le système éducatif et l'avènement d'une économie fondée sur le savoir.

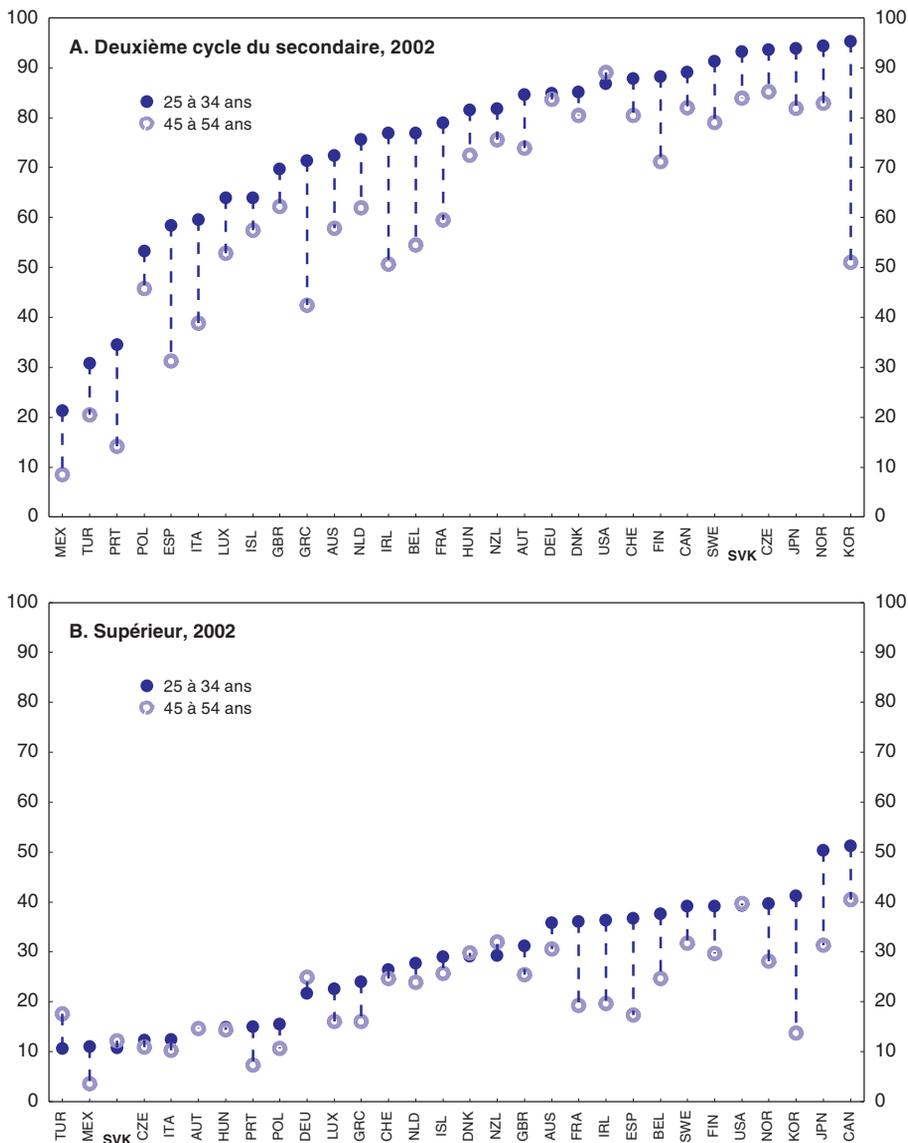
Cette stratégie – dénommée « Stratégie de Lisbonne pour la Slovaquie » – détaille les étapes à franchir pour atteindre cet objectif. Tout en mettant l'accent sur la stabilité macroéconomique sous-jacente, elle retient quatre domaines d'action prioritaires : le capital humain et l'enseignement; l'innovation (science et R-D); la société de l'information; l'environnement des entreprises. Elle fixe ainsi un ensemble impressionnant d'objectifs qui, s'ils sont atteints, ne manqueront pas de faciliter l'effort de rattrapage de la Slovaquie. La présente étude suggère toutefois d'élargir l'interprétation du concept d'innovation et de privilégier plutôt les politiques qui accroissent les capacités de tous les secteurs économiques, de manière à absorber le savoir existant, à stimuler la productivité et, simultanément, à accroître la probabilité d'une croissance riche en emplois. Le reste de ce chapitre est consacré à l'évaluation de la situation actuelle de la Slovaquie dans chacun des domaines de la stratégie de Lisbonne et s'inspire des analyses internationales de l'OCDE pour proposer des priorités d'action.

### Renforcer le capital humain et l'enseignement

L'éducation et l'accumulation de capital humain sont des éléments cruciaux du processus de croissance. Non seulement l'amélioration des compétences de la population renforce la croissance de la productivité totale des facteurs, mais une plus forte proportion de travailleurs qualifiés dans la population accroît le potentiel de création et de diffusion des innovations.

En Slovaquie, le niveau d'accumulation de capital humain semble relativement faible. Si les responsables des politiques publiques ont pu jusqu'à présent se montrer satisfaits de taux très élevés d'achèvement des études secondaires (voir la partie supérieure du graphique 4.1), il semble que cette statistique traduise mal l'accumulation de capital humain pour trois raisons. Premièrement, elle ne reflète pas le fait que les différents types d'établissements de l'enseignement secondaire affichent des résultats très disparates en matière de préparation des élèves à la vie active. Si les lycées semblent bien préparer les élèves à l'enseignement supérieur et à la vie active (89 % de leurs diplômés de l'année 2003 se sont inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur), leurs effectifs sont relativement faibles, même s'ils progressent<sup>2</sup>. Les autres élèves fréquentent des établissements professionnels ou spécialisés et connaissent à la sortie un chômage bien supérieur. Deuxièmement, une proportion non négligeable d'élèves des établissements professionnels ne passe pas le diplôme de fin d'études, même si l'habitude est de les enregistrer comme ayant terminé leur cursus secondaire, et le taux de chômage de ces élèves est plus élevé encore (graphique 4.2). Il faut toutefois noter que la proportion d'élèves passant effectivement l'examen de fin d'études a considérablement augmenté dans les cohortes récentes.

Enfin, les taux d'achèvement des études secondaires ne prennent pas en compte les faiblesses des programmes scolaires et des méthodes d'enseignement, qui sont mieux traduites par les tests de niveau permettant les comparaisons internationales. Par exemple, le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) 2003 de l'OCDE a relevé des résultats relativement décevants pour les élèves slovaques âgés de 15 ans (graphique 4.3). S'ils obtiennent des résultats de l'ordre de la moyenne en mathématiques et en sciences (avec des fourchettes respectives de classement de 16-21 et 15-21 parmi les 30 pays de l'OCDE), la performance globale est tirée vers le bas par de très mauvais résultats en lecture (fourchette de classement de 25-27)<sup>3</sup>.

Graphique 4.1. Niveau d'instruction de la population<sup>1</sup>

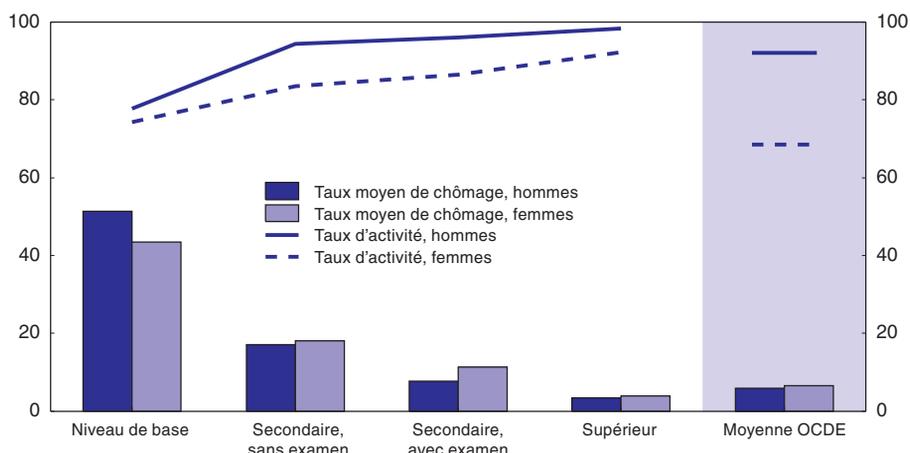
1. Proportion de la population de 25 à 34 ans et de 45 à 54 ans ayant un niveau d'instruction égal au moins au deuxième cycle du secondaire ou ayant un niveau d'instruction correspondant à l'enseignement supérieur.

Source : OCDE, Base de données sur l'éducation.

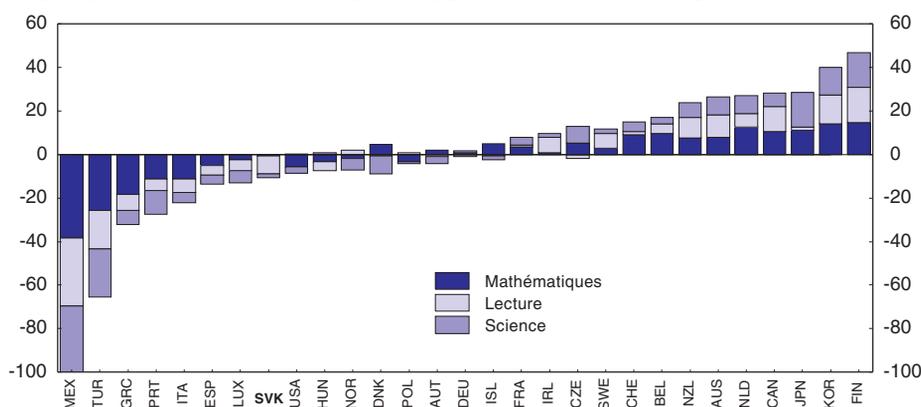
L'une des leçons qu'on peut retirer de l'analyse internationale PISA concerne les causes des disparités des performances des élèves à l'intérieur de chaque pays. Par exemple, les données internationales sur les interactions entre le milieu socio-économique et la performance des élèves laissent penser que le système éducatif slovaque atténue mal la corrélation entre ces deux aspects. Dès lors, le capital humain n'est sans doute pas optimisé et l'ascension sociale intergénérationnelle est probablement limitée. Pour répartir de manière plus équitable les fruits de l'enseignement, il faudrait chercher à atténuer la ségrégation socio-économique au niveau des établissements scolaires et affecter des ressources supplémentaires aux établissements défavorisés sur le plan socio-économique (voir encadré 4.1).

Graphique 4.2. **Situation sur le marché du travail, par niveau d'instruction**

Groupe d'âge très actif, 25-54 ans, 2003



Source : Office statistique de la République slovaque; OCDE, Base de données sur la population active.

Graphique 4.3. **Scores PISA par rapport aux scores moyens pour l'OCDE<sup>1</sup>**

1. La barre indique le score PISA moyen pour chaque pays par rapport à la moyenne pour l'OCDE. La contribution de la performance relative en mathématiques, lecture et science est également indiquée (ces trois disciplines sont pondérées de façon identique dans le score total).

Source : OCDE, PISA 2003, Résultats.

Depuis 2003, un grand nombre d'attributions des autorités centrales en matière d'administration des écoles primaires et secondaires a été transférée aux instances locales et régionales. On verra au chapitre 5 de manière plus détaillée quels sont les défis que les autorités locales doivent maintenant relever pour améliorer les résultats éducatifs. L'échelon central conserve toutefois des compétences importantes, dont l'architecture générale du système éducatif, la définition des enseignements fondamentaux (qui représentent les deux tiers environ de l'ensemble des programmes), le financement de l'enseignement et la supervision de la qualité de l'instruction. En raison de l'obsolescence des méthodes pédagogiques le plus couramment appliquées dans les écoles primaires et secondaires slovaques, le ministère de l'Éducation doit très rapidement établir de nouveaux programmes fondamentaux et actualiser les méthodes d'enseignement. Il devrait par ailleurs, afin de faciliter la mise en concurrence des établissements, envisager de rendre leurs performances publiques. Le nouveau baccalauréat national en dernière année du secondaire facilitera les comparaisons.

### Encadré 4.1. Politiques d'atténuation de l'impact de l'origine socio-économique sur la performance des élèves<sup>1</sup>

Les élèves issus des milieux favorisés affichant en général de meilleures performances, l'une des leçons les plus utiles que l'on peut tirer de l'analyse internationale concerne l'aptitude des systèmes éducatifs nationaux à atténuer la corrélation entre ces deux facteurs. Les pays où la corrélation entre le milieu socio-économique et la performance scolaire est forte n'exploitent pas pleinement le potentiel des élèves issus de milieux défavorisés. En outre, les élèves les moins bons seront certainement les moins bien placés pour bénéficier d'offres d'emploi porteuses de mobilité économique. La perte est alors non seulement individuelle, mais aussi collective, car la société subit de plus en plus l'influence du capital humain.

Pour la Slovaquie, l'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC)<sup>2</sup> a montré que la distribution des caractéristiques socio-économiques n'était pas très différente de celle de la moyenne des pays de l'OCDE. Autrement dit, les élèves du système éducatif slovaque n'ont pas des origines socio-économiques plus diverses que ceux d'autres pays. Pourtant, on a constaté que l'indice SESC expliquait une plus forte proportion (22 % environ) de la variance des performances des élèves en mathématiques<sup>3</sup> que la moyenne OCDE (environ 17 %).

Ce constat, résumé au graphique 4.4 (partie supérieure), peut s'interpréter comme découlant d'une répartition moins équitable des possibilités éducatives en Slovaquie que dans d'autres pays de l'OCDE. L'axe vertical décrit la performance moyenne sur l'échelle de la culture mathématique PISA, et l'axe horizontal illustre l'intensité de la corrélation entre le milieu socio-économique et la performance en mathématiques. Les pays situés à gauche de l'axe vertical, dont fait partie la Slovaquie, sont ceux dont le système scolaire atténue mal l'impact du milieu sur la performance. Et comme les élèves slovaques ont des résultats en lecture particulièrement faibles, il semble raisonnable de présumer que la Slovaquie, pour ce qui est des performances globales des élèves, se placerait largement dans le quart inférieur gauche du graphique 4.4. Le rééquilibrage des résultats scolaires est donc un défi important pour le pays.

Une analyse complémentaire des résultats de PISA indique qu'en Slovaquie le contexte socio-économique des établissements est le premier déterminant de la performance. Dans le graphique 4.4 (partie inférieure), les barres noires pleines représentent la différence de score prévisible en mathématiques de deux élèves d'un même établissement entre lesquels il existe une disparité fixe de milieu socio-économique, et les barres grises la différence de score prévisible en mathématiques de deux élèves ayant la même origine socio-économique, mais scolarisés dans des établissements différents. En Slovaquie, et dans les pays situés sur la gauche du graphique, les jeunes qui sont scolarisés dans un établissement dont les élèves, en moyenne, viennent d'un milieu socio-économique privilégié, bénéficient d'un avantage très net. Toutefois, les résultats de certains autres pays (comme la Pologne) indiquent qu'il est possible de répartir plus équitablement les possibilités d'éducation sans pour autant sacrifier la performance de l'élite.

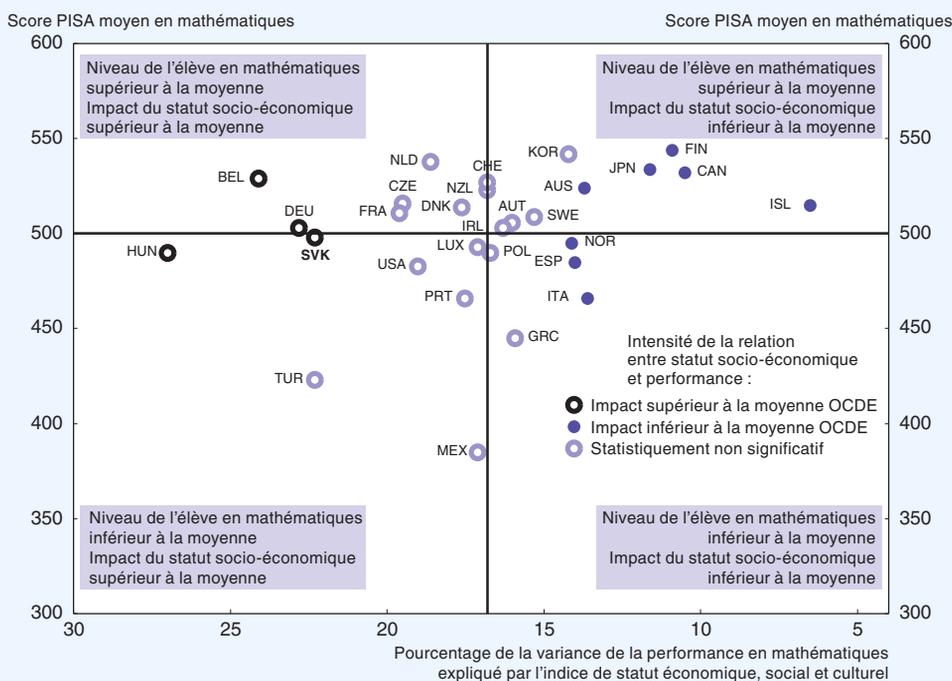
Pour obtenir une répartition plus équitable des résultats scolaires, la Slovaquie peut recourir, essentiellement, à deux modes d'action. Le premier consisterait à réduire la ségrégation socio-économique dans le parc scolaire. Les analyses internationales indiquent que les pays où elle est la plus forte affichent, en général, non seulement des disparités plus marquées entre les élèves issus de milieux socio-économiques différents, mais aussi des niveaux globaux de performance inférieurs. Selon l'indice d'inclusion de PISA<sup>4</sup>, seuls la Hongrie, le Mexique et la Turquie, parmi les pays de l'OCDE, souffrent d'une

### Encadré 4.1. Politiques d'atténuation de l'impact de l'origine socio-économique sur la performance des élèves<sup>1</sup> (suite)

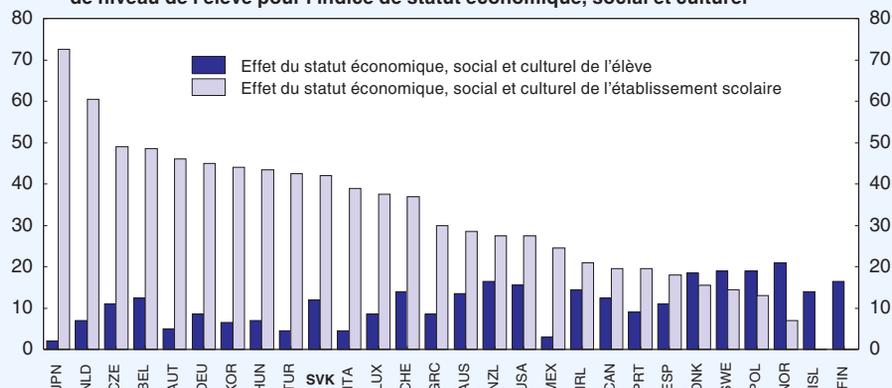
ségrégation plus forte que la Slovaquie. La ségrégation socio-économique découle parfois de différences de niveau de vie régionales, mais elle peut aussi provenir de politiques éducatives qui orientent les élèves vers certains types de programmes (enseignement général ou enseignement professionnel, par exemple) à un stade précoce de leur cursus scolaire. La Pologne est un bon exemple de pays qui a complètement revu son système scolaire et qui a ainsi la fois réduit la ségrégation et nettement amélioré les performances globales.

#### Graphique 4.4. L'impact du statut socio-économique sur les résultats en mathématiques

##### A. Performance moyenne des pays pour la notation PISA en mathématiques et lien entre la performance et l'indice de statut économique, social et culturel



##### B. Différence de performance en mathématiques liée à la moitié d'un écart type de niveau de l'élève pour l'indice de statut économique, social et culturel



Source : OCDE, PISA 2003, Résultats.

#### Encadré 4.1. Politiques d'atténuation de l'impact de l'origine socio-économique sur la performance des élèves<sup>1</sup> (suite)

La deuxième solution serait d'atténuer plus directement les effets de la ségrégation socio-économique. Comme les écoles plus favorisées sur le plan socio-économique ont plutôt moins de problèmes de discipline et une meilleure atmosphère générale de réussite, elles attirent souvent les enseignants les plus talentueux et les plus motivés. Une modification de la formule de financement de manière à accorder des ressources supplémentaires aux établissements défavorisés peut contribuer à contrer ces effets et à garantir que les élèves des établissements socio-économiquement désavantagés bénéficient eux aussi d'un environnement favorable à l'apprentissage. Si les actuelles bourses réservées aux élèves défavorisés peuvent remplir un but social utile<sup>5</sup>, elles ne facilitent pas forcément l'amélioration des performances des établissements (attraction d'enseignants plus talentueux, etc.). Le financement différencié des établissements est déjà autorisé par la loi.

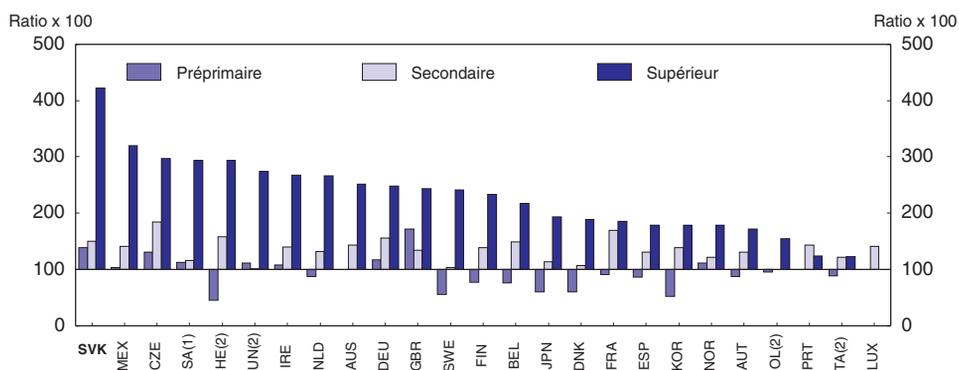
1. Cet encadré s'inspire de OCDE (2004a), Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003.
2. L'indice de statut économique, social et culturel (SESC) est dérivé des variables suivantes : 1) statut professionnel le plus élevé des parents; 2) niveau de formation le plus élevé des parents, converti en années d'études; 3) éléments de « culture classique » (nombre de livres à la maison, accès à domicile à des ressources éducatives et culturelles telles qu'un bureau, un ordinateur, une calculatrice, un dictionnaire, des ouvrages de littérature classique, des œuvres d'art, etc.). Cet indicateur sert d'approximation de l'aisance financière parentale.
3. Comme l'évaluation PISA 2003 a été essentiellement axée sur les performances en mathématiques, toutes les analyses détaillées ont été effectuées sur la base des performances dans cette seule discipline et non sur celle des performances globales.
4. L'indice d'inclusion est la variabilité de la répartition de l'indice SESC au sein des établissements. Voir le chapitre 4 et le tableau 4.5, OCDE (2004a).
5. Début 2005, 3 % environ des élèves de l'enseignement secondaire et 4 % des élèves de l'enseignement primaire bénéficiaient d'une bourse atteignant en moyenne 919 SKK (environ 24 EUR) mensuels dans le secondaire et 300 SKK (8 EUR) dans le primaire. Pour y avoir droit, l'élève doit appartenir à une famille défavorisée et obtenir de bons résultats scolaires. Des aides pour le matériel d'étude et l'alimentation concernent une proportion plus large d'élèves (un tout petit peu plus de 10 %).

En ce qui concerne les dépenses éducatives globales, on pourrait procéder à un redéploiement entre les niveaux d'enseignement. Le graphique 4.5 montre que la majorité des pays de l'OCDE dépensent, en moyenne, 2.2 fois plus d'argent par étudiant du supérieur que par élève du primaire, alors que la Slovaquie affiche pour 2001 un ratio de 4.2. Par ailleurs, ses dépenses totales dans le domaine de l'éducation sont très faibles. En 2001, elles se sont limitées à 2.7 % du PIB pour l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non supérieur, contre 3.8 % en moyenne dans la zone OCDE (le seul autre pays moins bien placé étant la Turquie, avec 2.5 % du PIB)<sup>4</sup>. Ce faible niveau des dépenses éducatives se retrouve aussi dans le niveau des rémunérations des enseignants (graphique 4.6). S'il est probable qu'une rationalisation de l'effectif des classes, entre autres, se traduirait par une certaine hausse de ces salaires, l'enseignement, sans réformes plus fondamentales, restera une profession mal considérée et mal payée.

Même si le taux de chômage des diplômés de l'université est très inférieur à la moyenne, il n'en faut pas moins améliorer les résultats éducatifs dans l'enseignement supérieur. La proportion de la population ayant poursuivi des études supérieures est très faible et n'a connu une hausse que très récemment (voir graphique 4.1, partie inférieure). La qualité des études pose aussi problème, car de nombreux diplômés occupent des emplois relativement peu qualifiés. De fait, Landesmann *et al.* (2004) montrent que dans les secteurs affichant une forte intensité de main-d'œuvre, les nouveaux États membres de l'UE, par rapport à l'UE à 15, ont substitué des travailleurs ayant un niveau moyen d'études à des travailleurs ayant un faible niveau d'études.

Graphique 4.5. **Dépenses pour les établissements éducatifs par élève, aux différents niveaux, 2001**

Primaire = 100



Note : Un ratio de 400 pour l'enseignement supérieur signifie que les dépenses par étudiant du supérieur sont le triple du niveau des dépenses par élève du primaire.

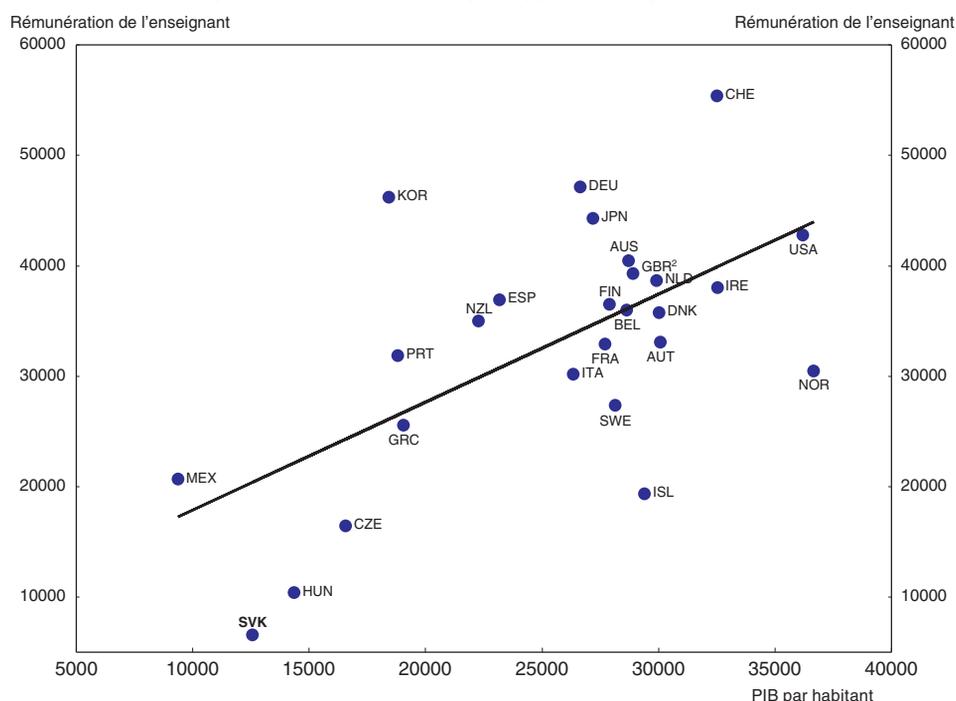
1. Uniquement établissements publics et établissements privés indépendants.

2. Uniquement établissements publics.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2004.

Graphique 4.6. **Rémunération des enseignants dans le premier cycle du secondaire, 2002<sup>1</sup>**

Après 15 ans d'ancienneté, par rapport au PIB par habitant



1. Rémunération annuelle statutaire de l'enseignant en établissement public et PIB par habitant exprimé en équivalent USD avec PPA.

2. Angleterre.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2004.

Pour améliorer la qualité, on peut encourager la concurrence en autorisant la création d'établissements d'enseignement supérieur de haut niveau. On peut aussi faire en sorte que les étudiants se montrent plus exigeants. On avait espéré que le projet de loi sur le

financement de l'enseignement supérieur, en autorisant la mise en place de frais de scolarité partiels, renforcerait les attentes qualitatives des étudiants. Mais des tensions internes à la coalition au pouvoir ont conduit le Parlement à rejeter ce projet<sup>5</sup>. Cette voie fermée (pour l'instant), il importe encore davantage d'encourager les améliorations qualitatives par le biais de la mise en concurrence en facilitant l'entrée d'établissements nouveaux, y compris étrangers. À cet égard, le remplacement des dotations budgétaires périodiques aux universités par des subventions de recherche allouées sur des critères de compétitivité pourrait aussi avoir un effet incitatif.

À ce jour, la Commission d'accréditation a rejeté la plupart des demandes en raison de doutes sur la qualité des nouveaux diplômes proposés. Si la qualité doit sans nul doute rester le principal critère, la Commission doit veiller à ne pas protéger les établissements existants en créant trop d'obstacles à l'entrée. Il pourrait donc s'avérer judicieux d'inviter de plus nombreux experts internationaux à prendre part à ses travaux. Les effectifs d'étudiants de l'enseignement supérieur ont progressé rapidement ces dernières années et devraient poursuivre sur cette lancée; si une capacité complémentaire ne se constituait pas grâce à l'ouverture de nouveaux établissements, les prestataires actuels seraient confrontés à une pression croissante.

Enfin, étant donné le nombre relativement faible d'individus diplômés de l'enseignement supérieur, il faut de plus larges possibilités d'accès des adultes à la formation tout au long de la vie. À moyen terme, cela aidera les individus peu qualifiés à améliorer leurs perspectives d'emploi (aussi bien pour ceux qui n'ont pas atteint le second cycle de l'enseignement secondaire que pour ceux qui, diplômés du secondaire, n'ont pas poursuivi leurs études dans le supérieur). Cela peut aussi stimuler l'emploi au niveau de l'offre (entrepreneuriat) et accroître l'aptitude des secteurs les moins productifs à adopter des pratiques plus innovantes. À plus long terme (au fur et à mesure de la croissance de l'emploi et de la progression de la participation des diplômés du supérieur au marché du travail), la formation tout au long de la vie sera un bon moyen d'assouplir le processus de valorisation du capital humain. Elle devrait aussi s'intégrer à l'arsenal des mesures prises pour remédier à l'exclusion dont souffre la population rom (quoique la discrimination semble être un autre facteur essentiel). Aujourd'hui, les autorités ne prêtent pas une attention suffisante aux besoins de formation tout au long de la vie des adultes de Slovaquie, à cause, peut-être, d'une répartition floue des responsabilités. Il serait utile, à cet égard, d'examiner comment renforcer les compétences respectives du ministère de l'Éducation et du ministère du Travail et des Affaires sociales.

### Créer des conditions propices à l'innovation dans le secteur des entreprises

Au sens large, l'innovation fait référence non seulement au dépassement des frontières de la connaissance appliquée, mais aussi à la mise en œuvre réussie de produits et procédés nouveaux issus d'un stock cognitif préexistant<sup>6</sup>. Dès lors, la capacité d'innovation des entreprises fait partie intégrante du processus de rattrapage de la Slovaquie. Le pays a déjà vu progresser très sensiblement sa productivité dans les secteurs influencés par l'IDE et dans certains autres secteurs où la concurrence s'est intensifiée (comme le commerce de détail). Mais d'autres secteurs restent nettement à la traîne des savoirs existants en termes de mise en œuvre de *produits* nouveaux et de *procédés* nouveaux. Les mesures à même de renforcer la capacité d'absorption, par l'économie, du stock cognitif existant stimuleront la productivité et, simultanément, augmenteront la probabilité d'une croissance riche en emplois. À l'évidence, il est vital d'améliorer le niveau

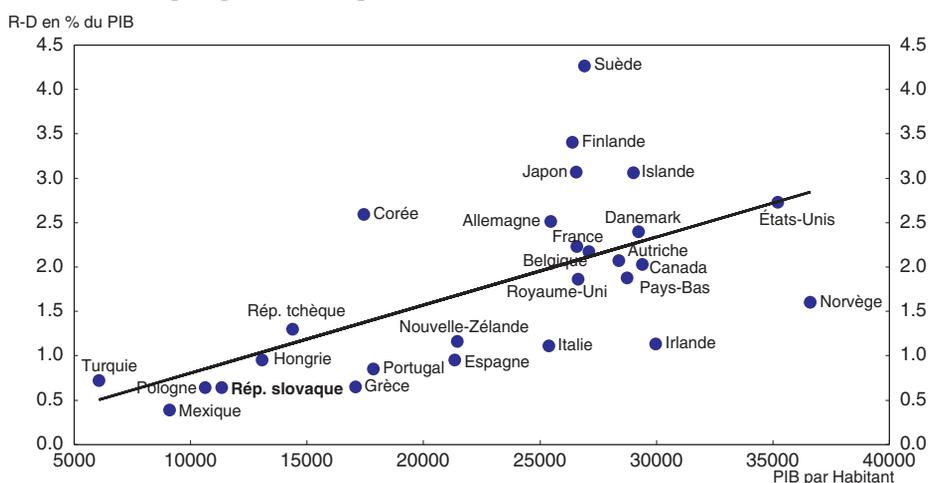
de capital humain de l'ensemble de l'économie – même s'il faut aussi appliquer des politiques sectorielles.

Le programme de Lisbonne tel qu'adopté par les autorités – qui fait de la politique de l'innovation l'une des grandes priorités à long terme des pouvoirs publics – définit l'innovation comme la conjugaison efficace de la science, de la recherche et de l'innovation. Soucieux de garantir le développement pérenne d'un potentiel scientifique de qualité, le gouvernement a proposé différentes actions en faveur de l'innovation, au nombre desquelles figurent :

- Un soutien financier supplémentaire aux grandes institutions slovaques scientifiques et de recherche, ainsi qu'aux doctorants et docteurs.
- Le choix de deux ou trois domaines prioritaires dans lesquels l'État créera les conditions d'une recherche de grande qualité.
- La mise en place d'un système de cofinancement public de la recherche-développement et de l'innovation dans le secteur privé.
- La création d'un dispositif public destiné à améliorer l'accès des entreprises innovantes au capital-risque dès les premiers stades de leur existence.

Compte tenu du classement relativement modeste de la Slovaquie en matière de dépenses de R-D et de résultats de l'innovation (voir graphique 4.7 et tableau 4.1), ces objectifs sont louables. Il faut néanmoins, pour garantir une rentabilité optimale des dépenses publiques, contrôler très soigneusement ces dépenses dans un contexte d'assainissement budgétaire. À cet égard, il convient de remarquer que si les économies les plus riches investissent souvent davantage dans la R-D que les autres pays, les disparités très marquées de dépenses de R-D entre pays riches qu'illustre le graphique 4.7 ne sont pas nécessairement liées au PIB par habitant. À titre d'exemple, l'Australie (absente du graphique) comme l'Irlande ont connu des taux de croissance économique très élevés malgré des niveaux d'investissement dans la R-D relativement faibles. Cela tient en partie au fait que ces deux pays, au lieu de s'attacher à repousser leurs propres limites en matière d'innovation, ont plutôt adopté, très rapidement, des technologies nouvelles mises au

Graphique 4.7. Dépenses de R-D et niveau de revenu



Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie (2004).

Tableau 4.1. Principaux indicateurs de la science et de la technologie

	Dépenses brutes de R-D, 2002 (% du PIB)	Dépenses de R-D des entreprises, 2002 (% de la valeur ajoutée industrielle)	Nouveaux doctorats en sciences et métiers de l'ingénieur (% du total des nouveaux diplômés)	Nombre de triples dépôts de brevets <sup>1</sup> , 2000 (pour 1 million d'habitants)	Articles consacrés à la science et aux disciplines de l'ingénieur, 2001 (pour 1 million d'habitants)
République tchèque	1.3	1.1	0.4	0.9	256
Hongrie	1.0	0.6	0.2	3.3	243
Pologne	0.6	0.2	0.3	0.3	147
Slovaquie	0.6	0.5	0.3	0.8	177
UE-15	1.9	1.8	0.7	36.2	556

1. Brevets déposés à l'Office européen des brevets, à l'USPTO (États-Unis) et au JPO (Japon).

Source : OCDE, *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, 2004.

point dans d'autres pays. Malgré tout, on sait par ailleurs que la R-D peut elle-même accroître la « capacité d'absorption » et faciliter ainsi l'adoption de technologies d'origine étrangère.

À la lumière de cette acception élargie de l'innovation, les autorités slovaques pourraient envisager d'apporter deux modifications aux initiatives de son programme de Lisbonne. Premièrement, les dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire, ainsi qu'à la formation tout au long de la vie, peuvent s'avérer tout aussi essentielles pour le succès de l'innovation que les dépenses concernant l'enseignement supérieur. Des recherches récentes de l'OCDE montrent qu'il est au moins aussi important de savoir si le stock cognitif existant est utilisé au mieux que de se demander comment l'étendre (voir encadré 4.2). Ce principe vaut peut-être tout particulièrement pour les pays qui, à l'instar de la Slovaquie, sont éloignés de l'avant-garde de l'innovation. Pour ce qui est du soutien supplémentaire dont bénéficieraient les doctorants slovaques, on notera que la Slovaquie alloue déjà une proportion inhabituellement élevée de ses dépenses d'éducation à l'enseignement supérieur (voir graphique 4.5). On sait aussi que le rendement des études supérieures est d'abord *personnel*, ce qui incite à mettre en place des frais de scolarité et à limiter les aides financières directes pour les remplacer par des prêts étudiants. En outre, pour attirer et retenir des scientifiques de très haut niveau dans le contexte d'un marché du travail européen et mondial, les conditions de travail et les équipements scientifiques peuvent revêtir une importance au moins aussi grande que le soutien aux doctorants<sup>7</sup>.

En second lieu, cette intention qu'ont les pouvoirs publics d'isoler deux ou trois domaines prioritaires dans lesquels ils créeraient des conditions adaptées à une recherche de haute qualité doit être envisagée avec précaution. Si une économie de petite taille a peut-être besoin de se spécialiser afin d'atteindre la masse critique dans le domaine de la recherche, la sélection de champions n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'y parvenir. On peut certes citer maints gouvernements ayant adopté cette démarche avec succès, mais les échecs restent nombreux, et aucun consensus sérieux sur la réussite des politiques industrielles ne se dégage des études économiques. De surcroît, il n'est pas certain que la qualité des institutions de la Slovaquie permette de garantir une bonne politique industrielle. Rodrick (2004), tenant de la politique industrielle, considère que les programmes de cofinancement de la R-D du secteur privé sont les plus efficaces lorsque intervient un processus interactif de coopération stratégique entre les secteurs public et privé qui, d'une part, sert à obtenir des informations sur les débouchés et contraintes du marché et, d'autre part, suscite des initiatives des pouvoirs publics; mais il souligne aussi

#### Encadré 4.2. **Politiques d'incitation à l'innovation dans le secteur des entreprises**<sup>1</sup>

L'importance de l'innovation pour la croissance et le PIB par habitant est largement commentée dans les travaux de recherche de l'OCDE<sup>2</sup>. Toutefois, le dosage optimal des politiques, des institutions et des conditions-cadres favorisant l'innovation peut varier selon le pays et dans le temps. Il importe au moins autant de savoir si l'on utilise au mieux le stock cognitif existant que de se demander comment l'élargir.

L'intervention dans le processus d'innovation *via* les politiques publiques se justifie notamment par le fait que les concurrents et les suiveurs peuvent tirer parti des connaissances nouvelles produites par l'innovateur initial, ce qui se traduit par un niveau de dépenses d'innovation non optimal pour la société. En outre, les imperfections des marchés de capitaux, l'indisponibilité de chercheurs qualifiés ou simplement la méconnaissance des avancées de la recherche dans d'autres secteurs ou pays peuvent avoir pour conséquence, faute d'intervention des pouvoirs publics, l'absence de dépenses d'innovation qui pourraient être très fructueuses.

L'intervention publique n'est cependant pas toujours couronnée de succès et peut entraîner des coûts économiques importants ainsi que des pertes sèches. Les analyses de l'OCDE ont permis de recenser les politiques les plus efficaces :

- Les conditions-cadres, les politiques cadres et les politiques scientifiques spécifiques jouent un rôle clairement favorable à l'innovation. Parmi elles, on peut citer les réglementations des marchés de produits encourageant la concurrence; les conditions macroéconomiques stables et les taux d'intérêt réels bas; et la disponibilité de financements internes et externes.
- Les politiques qui contribuent à faciliter l'accès aux connaissances peuvent s'avérer très efficaces. On citera par exemple celles qui améliorent l'accès au stock cognitif étranger et celles qui visent à une plus large coopération des secteurs privé et public. Elles aident non seulement à stimuler de nouvelles activités innovantes, mais aussi à maximiser les avantages qu'il est possible de retirer du stock cognitif existant.
- Les allègements fiscaux pour la R-D privée semblent plus incitatifs, en moyenne, que les aides publiques directes. Cependant, il faut aussi prendre en compte le coût potentiel des contreparties budgétaires que pourrait exiger une hausse significative des incitations fiscales. Dans les pays à système fiscal très transparent (comme la Slovaquie), de telles mesures sont également à même de susciter la mise en place d'autres exemptions fiscales, provoquant ainsi une érosion des bases d'imposition et de l'efficacité générale de la fiscalité.
- Il importe, dans l'évaluation de l'efficacité de telle ou telle politique, de comparer les avantages et inconvénients potentiels. Certaines politiques bénéfiques pour l'innovation comportent aussi des coûts qui lui sont néfastes. Par exemple, le développement des activités de recherche dans le secteur public peut exercer une pression à la hausse sur les coûts salariaux des chercheurs du secteur privé.

Dans ses analyses, l'OCDE souligne également l'importance, pour les performances de l'innovation, des politiques qui ont une incidence sur la localisation des chercheurs et des activités de recherche internationalement mobiles. S'ils comprennent mieux les choix possibles en matière de localisation, les pays sont plus à même d'élaborer les politiques pertinentes.

1. Cet encadré s'inspire de Jaumotte et Pain (2005).

2. OCDE (2001) et OCDE (2003a).

la nécessité d'institutions publiques de qualité. Il signale en outre que les pouvoirs publics doivent appliquer une stratégie bien définie de coupe claire en cas d'échec de la politique. Ils doivent ainsi se montrer très prudents dans la formulation de leur politique industrielle, et s'assurer qu'elle vise à faciliter non seulement de nouvelles activités de recherche-développement dans le secteur privé, mais aussi la diffusion des connaissances mondiales dans un plus grand nombre de secteurs manufacturiers et de services. Le gouvernement pourrait entre autres se fixer les objectifs suivants :

- Veiller à la cohérence de la politique de l'innovation entre les différents ministères.
- Faire jouer la concurrence pour tous les financements.
- Renforcer les synergies en encourageant l'interaction entre les divers acteurs, par exemple en attribuant aux entreprises des « bons » d'innovation leur permettant d'acquérir certains services.
- Concevoir les programmes d'aide à l'innovation de façon à assurer une bonne évaluation de la qualité. En cas de mauvais résultats, le programme devra être modifié ou abandonné.

Les sections ci-après détaillent et recommandent un ensemble de politiques qui visent à encourager l'innovation des entreprises en facilitant leur accès aux capitaux, en faisant éclore une société de l'information et en améliorant l'environnement général dans lequel les entreprises évoluent.

### **Faciliter l'accès aux capitaux**

Si les résultats des enquêtes (comme ceux fournis par l'association d'entreprises slovènes PAS) laissent entendre que les grandes entreprises n'ont pas de problème d'accès à des financements, cela est essentiellement dû au fait que nombre d'entre elles peuvent faire appel aux capitaux d'une société mère étrangère. Par ailleurs, la baisse des taux d'intérêt et la plus grande liquidité du secteur bancaire ont facilité le financement des entreprises offrant des garanties suffisantes. À l'opposé, l'accès aux financements demeure difficile pour les PME. Les prises de participation et le capital-risque restent relativement limités (voir plus loin), le financement interne constitue la première source de capitaux pour les entreprises slovaques, devançant les prêts obtenus sur le marché intérieur et à l'étranger.

### **Prises de participation**

La tendance au recul du nombre de sociétés cotées à la Bourse de Bratislava (BCPB) s'est poursuivie en 2004, avec un total figé à 14 sociétés, contre 21 en 1996. Grâce à la substantielle hausse des titres cotés, la capitalisation totale a progressé mais, représentant seulement 5.2 % du PIB à fin 2004, elle ne finance qu'une faible proportion de l'ensemble des investissements.

Différentes raisons expliquent cette faible capitalisation boursière. L'une d'elles, essentielle, est la pénurie relative de sociétés candidates. La plupart des actifs détenus par l'État (banques, services d'utilité publique, etc.) ont été privatisés par le biais d'appels d'offres internationaux – plutôt que par introduction en bourse – et la majorité des grandes entreprises manufacturières est détenue par des intérêts étrangers. De plus, par rapport à certaines places occidentales, le seuil de capitalisation est relativement élevé, et les frais généraux sont comparables en dépit d'une liquidité moindre et d'un accès plus restreint aux investisseurs étrangers. La BCPB est donc aujourd'hui piégée dans une sorte de cercle

vieux associant faible liquidité et frais élevés, où la propension de nombre de sociétés slovaques à se faire aussi coter sur des places étrangères réduit encore la liquidité du marché national et, partant, ses chances de se développer.

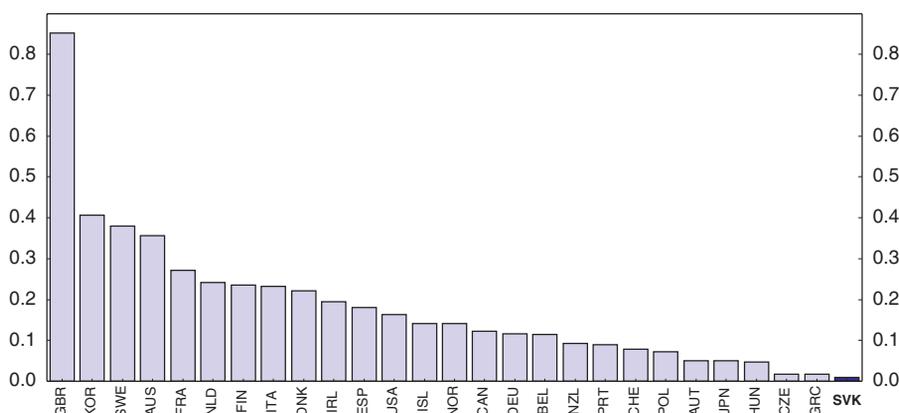
Face à ces problèmes, les autorités slovaques prônent la création d'une bourse intégrée pour l'Europe centrale, par fusion ou interconnexion étroite des grandes places de la région (à savoir Bratislava, Prague, Budapest, Varsovie et Vienne). Cette région de l'Europe pourrait ainsi bénéficier d'économies d'échelle et de l'harmonisation des règles boursières et des structures de coûts. Les investisseurs étrangers étant très sensibles à la transparence, l'existence de prescriptions réglementaires de haut niveau pourrait contribuer à attirer les capitaux. Toutefois, si ce projet se limite à un petit nombre de pays d'Europe centrale, la capitalisation totale et la liquidité risquent de demeurer relativement faibles, en exerçant un attrait limité sur les émetteurs et les investisseurs étrangers. En revanche, les liens que l'on pourrait établir avec des places plus importantes pourraient faciliter l'accès aux marchés de capitaux extrarégionaux. Une autre solution également proposée consisterait ainsi à réunir toutes les bourses d'Europe centrale et orientale au sein d'une plate-forme régionale conjointe hébergée par une place occidentale<sup>8</sup>.

### Capital-risque

Le capital-investissement et le capital-risque sont les principales sources externes de financement des entreprises innovantes trop petites pour être cotées en bourse ou pour pouvoir faire appel aux banques. Ces sources restent toutefois très limitées (graphique 4.8)<sup>9</sup>.

Graphique 4.8. Investissements en capital-risque

En % du PIB, 2003<sup>1</sup>



1. Ou dernière année connue

Source : OCDE, Base de données sur le capital-risque.

Une explication de cette situation est fournie par l'ECVA (*European Private Equity And Venture Capital Association*), qui classe la Slovaquie au dernier rang des 21 pays européens étudiés du point de vue de l'environnement fiscal et juridique auquel sont confrontées l'offre de capitaux privés (c'est-à-dire les investisseurs) et la demande de fonds (c'est-à-dire les entrepreneurs)<sup>10</sup>. Le score global de la Slovaquie traduit l'existence de domaines à environnement très favorable (c'est notamment le cas de la fiscalité des entreprises et des

particuliers) et de domaines à environnement très défavorable. Parmi ces derniers, relevés par l'EVCA comme peu propices à la prise de participations et au capital-risque, on notera :

- *La réglementation des fusions* : toute fusion (n'entrant pas dans les seuils qui déclenchent l'application de la réglementation communautaire) doit être notifiée et ne peut intervenir tant que les autorités compétentes n'ont pas pris leur décision.
- *La réglementation des fonds de pension et des compagnies d'assurance* : les fonds de pension et les compagnies d'assurance ne sont pas autorisés à investir par le biais de prises de participation et d'opérations de capital-risque.
- *La durée des procédures de faillite* : il s'écoule en Slovaquie entre 2 et 4 ans (756 jours ouvrables) entre la déclaration de la faillite et sa clôture, soit plus que la moyenne – 566 jours ouvrables – pour 21 pays européens membres de l'OCDE, et bien plus que les records en la matière (par exemple, 252 jours ouvrables au Royaume-Uni).

L'EVCA préconise aussi une fiscalité réduite pour les PME. De fait, comme on l'a indiqué dans l'encadré 1.1, la taxation des plus-values au taux de 19 % biaise les choix effectués par les entreprises slovaques pour financer leurs investissements, car elles paient plus d'impôts sur les bénéfices que génère un investissement financé par des reports à nouveau que sur les bénéfices d'un investissement financé par l'emprunt ou une émission de titres. Il s'agit là d'une situation très dissuasive pour l'activité d'innovation des petites entreprises nationales n'ayant pas directement accès à l'emprunt et aux marchés d'actions<sup>11</sup>.

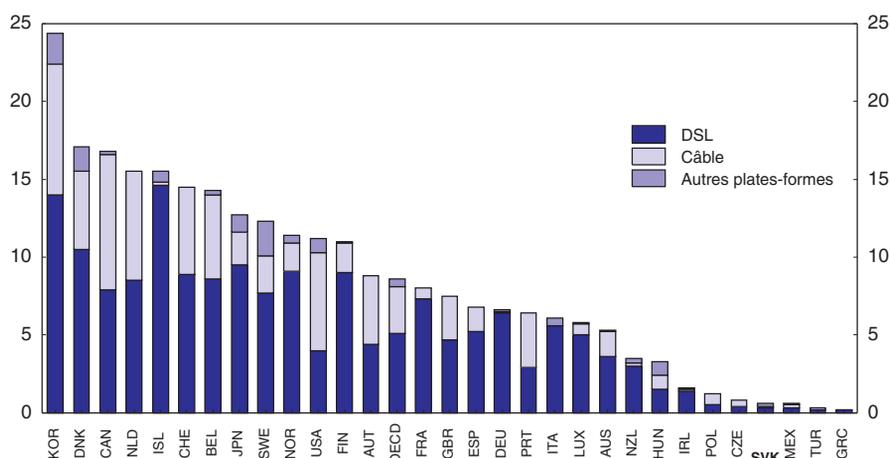
En conclusion, la mise en œuvre de réformes dans trois grands domaines prioritaires profiterait à l'activité d'innovation des petites entreprises. Premièrement, il faudrait renoncer à la taxation des plus-values ou ne plus taxer que les plus-values exceptionnelles, afin de ne pas dissuader l'investissement effectué à partir des bénéfices non distribués. Deuxièmement, comme on le verra ci-après, les PME tireraient parti de nouvelles améliorations de l'environnement dans lequel elles évoluent (notamment du point de vue judiciaire). Troisièmement, on pourrait stimuler fortement l'offre de capital-risque et de capital-investissement en assouplissant les règles en vigueur interdisant aux fonds de pension privés d'investir dans des projets de ce type<sup>12</sup>. Toutefois, étant donné le surcroît de volatilité des rendements que provoqueraient ces investissements, l'autorisation ne devrait être accordée qu'aux fonds *dynamiques* (et peut-être, à un moindre degré, aux fonds *équilibrés*). Ainsi, les individus éprouvant une aversion pour le risque pourraient facilement éviter d'exposer leurs avoirs en choisissant d'investir leur épargne retraite dans un fonds équilibré, ou même *prudent*.

## Écllosion d'une société de l'information

L'amélioration de la capacité d'innovation et le maintien d'une solide croissance de la productivité passent en grande partie par le recours aux technologies de l'information et des communications (TIC). Comme d'autres économies en phase de rattrapage, la Slovaquie a jusqu'ici consacré la majorité de ses efforts à la construction et à l'utilisation d'infrastructures de télécommunications. Grâce à d'importantes mesures de libéralisation, les tarifs des télécommunications ont fortement baissé ces dernières années, même si le coût des services reste supérieur à la moyenne de la zone OCDE. En termes d'infrastructures des TIC, la faiblesse la plus marquante concerne désormais les réseaux et applications à haut débit (graphique 4.9).

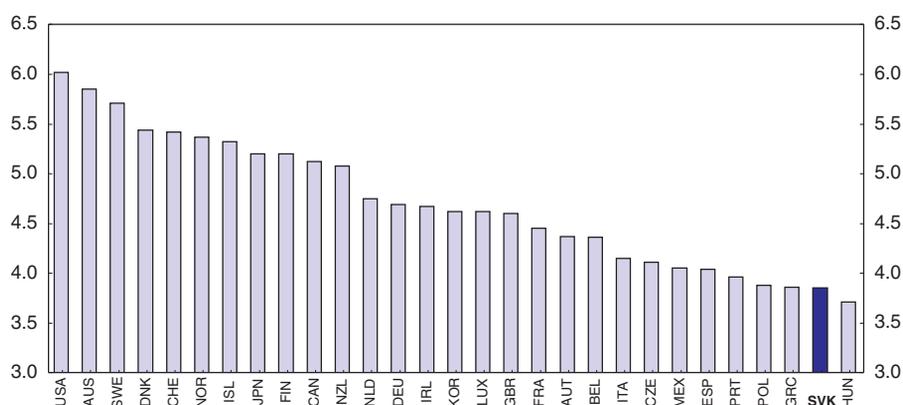
Graphique 4.9. Nombre d'abonnés au haut débit pour 100 habitants dans les pays de l'OCDE

Juin 2004

Source : OCDE, *Perspectives des communications*, 2005.

L'utilisation des TIC par le secteur des entreprises est aussi en retard sur d'autres économies de l'OCDE. En termes de niveau de commerce électronique interentreprises et entre entreprises et particuliers, d'utilisation des TIC pour les activités de type marketing et de volume de transactions en ligne, la Slovaquie est classée par le Forum économique mondial au 45<sup>e</sup> rang sur 102 pays, et au 28<sup>e</sup> rang des 29 pays de l'OCDE pour lesquels le Forum économique mondial fournit ces données (graphique 4.10).

Graphique 4.10. Utilisation des TIC par les entreprises



Note : Le graphique indique le score pour le sous-indice d'utilisation par les entreprises de l'indice 2003-2004 « World Economic Forum Networked Readiness ». Cette utilisation est fonction de facteurs tels que le niveau de commerce électronique B2B et B2C, l'utilisation des TIC pour des activités comme le marketing et du niveau des transactions en ligne.

Source : Dutta, Lanvin et Pua (2004).

Mieux utiliser les TIC est donc un moyen évident d'augmenter le potentiel de croissance de l'économie. Les études menées par l'OCDE au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise sur l'impact économique des TIC concluent que ces technologies sont bénéfiques et démontrent que les gains de productivité liés à l'utilisation de processus d'entreprise électroniques sont plus élevés que ceux résultant de l'utilisation du commerce électronique<sup>13</sup>. Elles font apparaître que l'utilisation de réseaux informatiques est associée à une productivité factorielle totale

**Encadré 4.3. Enseignements tirés de l'expérience d'autres pays de l'OCDE à propos des TIC\***

Tout en étant peu nombreux à avoir reconnu officiellement le secteur des TIC comme moteur authentique de la croissance économique, tous les pays de l'OCDE ont noté les répercussions positives qu'ont les TIC lorsqu'on les associe à une amélioration des compétences et à des changements organisationnels. Dans de nombreux pays, cette évolution se reflète dans la structure des instances chargées de la formulation des politiques, avec le renforcement des liens entre les organismes chargés du développement économique et ceux chargés du développement technologique. Le principal défi à relever est la mise au point et l'application, dans le cadre plus large des stratégies économiques générales en faveur de la croissance et de l'emploi, de politiques qui dynamisent le secteur des TIC et donnent plus d'impact à l'usage des TIC dans toute l'économie.

Les principaux enseignements à tirer de l'expérience des autres pays de l'OCDE pour la politique à l'égard des TIC sont les suivants :

- Établir un marché concurrentiel des services des télécommunications et du haut débit.
- Reconnaître le rôle premier du secteur privé dans l'extension de la couverture et de l'utilisation du haut débit, épaulé par des initiatives des pouvoirs publics veillant à ne pas fausser le fonctionnement du marché.
- Appliquer des politiques et réglementations technologiquement neutres à l'égard des technologies concurrentes et en développement, de manière à encourager l'interopérabilité, promouvoir l'innovation et élargir les choix.
- Pour promouvoir l'adoption et l'utilisation efficace des services à haut débit, recourir à des mesures axées sur l'offre afin d'encourager la fourniture d'infrastructures, de contenus et de services, et à des mesures axées sur la demande telles que la mutualisation de la demande dans les régions faiblement peuplées.
- Faciliter l'adoption et l'utilisation plus larges d'applications des TIC et de cyberapplications plus complexes en mettant en place des cadres réglementaires adaptés et en procédant à des avancées technologiques (dont la certification, l'authentification, la signature électronique et les systèmes de paiement en ligne) qui rendent possibles les processus et transactions en ligne. L'instauration de la confiance et de la sécurité nécessaires pour ces systèmes impose la mise en œuvre effective de la protection de la vie privée et du consommateur, de même que la compatibilité avec les pratiques et réglementations internationales.
- Là où les besoins se manifestent, et sans brider les initiatives privées ni la concurrence, compléter les investissements privés par une aide financière publique de manière à mieux desservir les catégories de population défavorisées et les régions excentrées.
- En conjonction avec les associations d'entreprises et de consommateurs, étendre l'utilisation par les PME de mécanismes peu onéreux de règlement en ligne des différends. Chercher à participer aux initiatives internationales qui renforcent la coopération transfrontière entre les parties prenantes.
- Développer l'usage commercial des informations sur le secteur public, l'enseignement et les soins de santé. Les cyberservices administratifs destinés aux entreprises doivent contribuer à améliorer l'efficacité des interactions et des transactions entre l'État et les PME.
- Réduire l'obstacle que représente la pénurie de compétences en TIC pour la croissance des PME. Renforcer le rôle des pouvoirs publics et du secteur privé pour améliorer les compétences élémentaires en TIC, et élaborer des cadres incitant à une formation de plus haut niveau dans le domaine des TIC et de l'« e-business » (ceci englobe, au-delà des compétences en TIC, les compétences dans le domaine du marketing, de l'organisation, de la sécurité, de la confiance et de la gestion) conjointement avec les établissements d'enseignement, les entreprises et les particuliers.
- Évaluer régulièrement la disponibilité et la diffusion des services à haut débit résultant du marché, afin de déterminer si des initiatives publiques sont souhaitables et, le cas échéant, comment elles devraient être articulées.

\* Les enseignements repris dans cet encadré sont un résumé des *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE*, 2004.

nettement plus forte, à une amélioration des achats et à une plus grande efficacité des marchés ainsi qu'à un fonctionnement interne des entreprises plus efficace<sup>14</sup>. Par conséquent, les secteurs des services qui utilisent les TIC avec le plus d'intensité (commerce de gros et de détail, finance, assurance, services aux entreprises) sont aussi ceux qui ont contribué le plus aux gains globaux de productivité dans la zone de l'OCDE au cours des années 90. Même si l'on ne dispose pas d'analyses détaillées sur l'utilisation des TIC dans les différents secteurs de l'économie slovaque, il est probable que ce soit également le cas pour cette dernière.

Il n'est cependant pas aisé d'inciter à un meilleur usage des TIC. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que la disponibilité d'ordinateurs et l'accès des entreprises à Internet ne débouchent pas *ipso facto* sur des applications de commerce électronique ou des cyberapplications plus évoluées. Les dépenses consacrées aux TIC ne sont pas automatiquement synonymes d'utilisation efficace, et l'usage des TIC par les entreprises n'a pas directement des effets bénéfiques pour l'entreprise et pour l'économie<sup>15</sup>. Par conséquent, les dirigeants d'entreprises et les responsables chargés des politiques applicables aux cyberactivités doivent savoir de manière concrète quels types de TIC (matériel, logiciel, etc.) et quels éléments complémentaires (compétences, changements organisationnels) auront l'impact recherché. L'encadré 4.3 résume un ensemble de recommandations concrètes issues des travaux qu'a menés l'OCDE dans ce domaine.

Par ailleurs, les possibilités de formation informatique revêtent une importance cruciale – sachant que si les enseignants n'ont pas les compétences requises, la simple mise en place d'équipements des TIC dans les établissements d'enseignement ne suffit pas à intégrer les TIC dans le processus d'apprentissage. Il faut donc absolument veiller à dépenser de manière efficace les budgets prévus pour l'apprentissage des TIC.

### Amélioration de l'environnement général dans lequel évoluent les entreprises

Si la réglementation est essentielle pour le bon fonctionnement des économies de marché, il importe de s'assurer qu'elle reste suffisamment discrète pour ne pas paralyser les mécanismes du marché. Ces dernières années, les autorités slovaques ont fait de grands progrès du point de vue de l'allègement des contraintes administratives inutilement imposées aux entreprises et du renforcement de la concurrence sur les marchés de produits. Par ailleurs, la réforme fiscale de 2003 et la refonte du code du travail ont considérablement amélioré l'environnement des entreprises, ce qui a suscité une réaction favorable de l'IDE.

D'autres domaines – en particulier le système juridique, la corruption et certains aspects de l'environnement réglementaire – nécessitent encore de profondes réformes. Dans les secteurs d'activité plus tournés vers le marché intérieur, qui recèlent un bon potentiel de création d'emplois peu qualifiés, la politique de la réglementation est susceptible d'exercer une grande influence sur les créations d'entreprises et sur la réussite de ces dernières. D'ailleurs, Scarpetta (2005) constate que l'entrée des PME est la plus forte dans les environnements se caractérisant par des frais de lancement limités, des réglementations de qualité et une faible corruption<sup>16</sup>. Son analyse des survies d'entreprises révèle en outre que la mauvaise qualité de l'environnement réglementaire, la prégnance de la corruption, le régime déficient de protection des droits de propriété et les coûts d'ajustement de la main-d'œuvre sont autant de facteurs associés à des taux d'échec des entreprises plus élevés une fois pris en compte d'autres facteurs tels que la demande sectorielle et le niveau technologique.

Dans ce contexte, on notera que, dans de nombreux domaines, la compétence réglementaire a été transférée aux communes. Certains secteurs risqueraient dès lors de

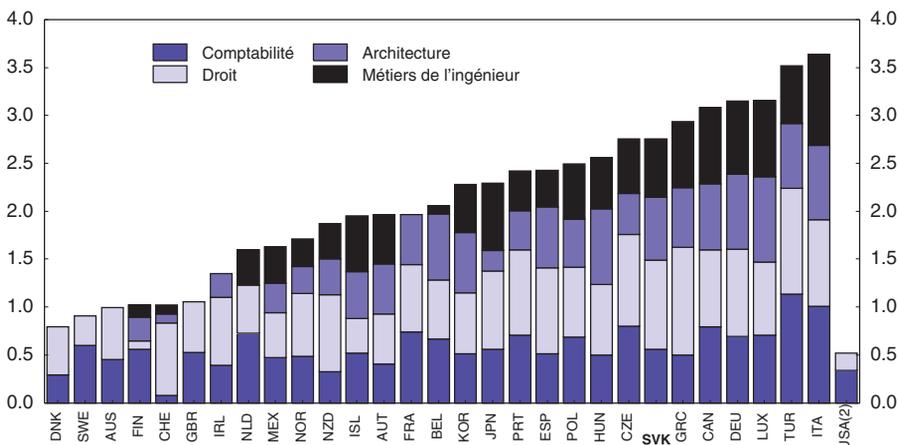
pâtir d'un excès de réglementation à l'échelon local, en particulier parce que les réglementations locales sont en général moins soigneusement examinées par les organismes internationaux. Les autorités centrales pourraient donc envisager d'uniformiser au niveau national les règles du jeu applicables aux entreprises en s'efforçant de limiter le plus possible l'attribution de compétences réglementaires sectorielles aux administrations régionales et locales. Les autorités municipales doivent de surcroît veiller à ce que les réglementations stimulent la création générale de richesses au lieu de l'entraver. Ce thème est approfondi au chapitre 5.

### **Alléger la réglementation applicable aux services professionnels**

Les services professionnels (avocats, notaires, ingénieurs, architectes, comptables et pharmaciens) ont un rôle certain à jouer dans l'amélioration de la compétitivité de l'économie slovaque : ils contribuent largement aux activités économiques, industrielles ou commerciales, et leur qualité et leur compétitivité ont des retombées sur la compétitivité de l'ensemble de l'économie. Ils ont aussi une importance directe pour le consommateur.

En Slovaquie, l'excès de réglementation de la profession d'avocat a posé des problèmes particulièrement sérieux, la Banque mondiale (2003) allant jusqu'à considérer que le coût élevé et la qualité incertaine des services juridiques faisaient de la justice un privilège de riche. De fait, le graphique 4.10 indique que la Slovaquie était en 2003 le deuxième pays le plus réglementé de la zone OCDE en ce qui concerne les services juridiques (après la République tchèque), et le plus réglementé pour le notariat (cette dernière profession n'est pas illustrée sur le graphique car elle n'existe pas dans plusieurs pays de l'UE). Néanmoins, une nouvelle loi sur la profession d'avocat, entrée en vigueur juste avant l'adhésion de la Slovaquie à l'UE, a considérablement amélioré la situation en assouplissant les obstacles à l'installation des avocats étrangers, en supprimant l'interdiction faite aux avocats de se regrouper sous certaines formes sociales et en fusionnant les professions d'avocat et d'avocat commercial (ces changements ne sont pas transcrits dans le graphique 4.11). La réglementation reste toutefois excessive dans

Graphique 4.11. **Réglementation des services professionnels, 2003<sup>1</sup>**



1. Échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif.

2. On ne dispose pas actuellement de données sur la réglementation des professions d'architecte et d'ingénieur aux États-Unis.

Source : OCDE, Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

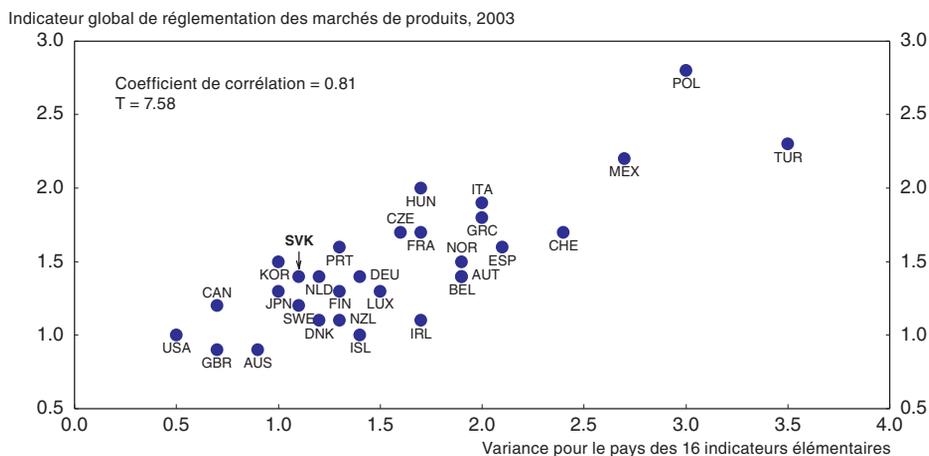
différents domaines (il subsiste ainsi, à titre d'exemple, une réglementation des honoraires des avocats et des notaires).

L'intensité de la réglementation pourrait aussi être fortement atténuée pour les autres professions (pharmaciens, architectes, ingénieurs et comptables). Par exemple, la Slovaquie est le seul pays de l'UE qui réglemente les tarifs des services comptables. La Commission européenne (2004) note que la Slovaquie est en train de réexaminer sa réglementation de façon à autoriser la vente dans les supermarchés et les stations services des médicaments délivrés sans ordonnance.

### **Poursuivre l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits**

À la suite de réformes très importantes, l'environnement réglementaire de la Slovaquie, mesuré par l'indicateur OCDE de réglementation des marchés de produits (voir graphique 4.12), est désormais beaucoup moins restrictif que celui des autres pays du groupe de Visegrad. En outre, les mesures réglementaires sont très cohérentes, au sens où les indicateurs élémentaires affichent une faible variance<sup>17</sup>. La cohérence des politiques est un point extrêmement positif, car elle atténue autant que faire se peut le risque que les gains potentiels obtenus dans un domaine donné grâce aux réformes des marchés de produits soient contrariés par les restrictions qui ne sont pas levées dans d'autres domaines.

**Graphique 4.12. Lien entre le niveau de réglementation globale et la cohérence des politiques dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>**



1. Échelle de 0 à 6, du moins restrictif du point de vue de la concurrence au plus restrictif.

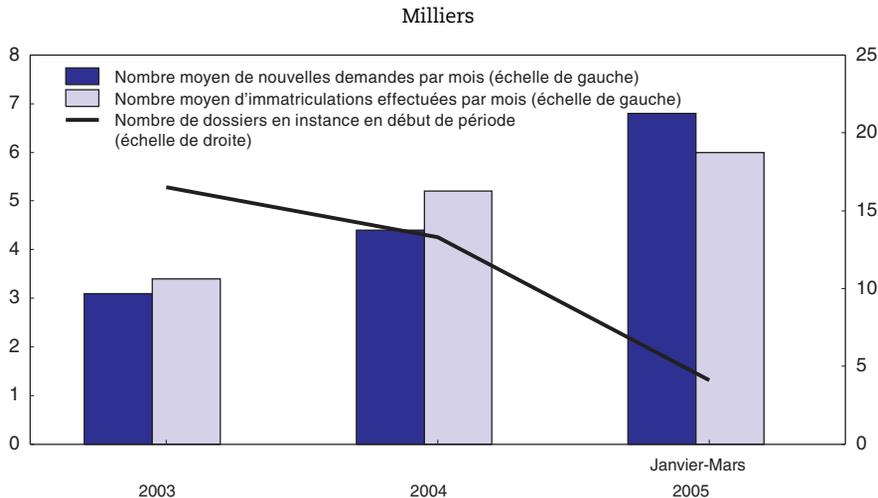
Source : OCDE, Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

Les progrès très nets accomplis par la Slovaquie ces dernières années ont transformé une économie autrefois fortement réglementée en économie qui se trouve désormais vers le milieu du classement de la zone OCDE. Toutefois, étant donné l'ambitieux programme des autorités, ce sont les pays les plus avancés en matière de qualité de la réglementation, et non les économies « moyennes », dont la réglementation reste souvent trop prégnante, qui devraient servir de référence. De ce point de vue, la base de données de l'OCDE<sup>18</sup> sur la

réglementation des marchés de produits suggère de nouvelles réformes dans les domaines suivants :

- *Continuer à réduire les obstacles à l'entrepreneuriat* : la création en février 2004 d'un nouveau registre des entreprises a marqué une amélioration notable de l'environnement dans lequel évolue le secteur privé. Les nouvelles procédures permettent d'immatriculer une entreprise en 15 jours et renforcent beaucoup la transparence en réduisant le rôle de l'administration. Par voie de conséquence, le nombre de dossiers en cours a très fortement chuté et le nombre mensuel de demandes d'immatriculation a beaucoup augmenté (graphique 4.13). Néanmoins, pour se rapprocher des pratiques réglementaires optimales du Royaume-Uni ou des États-Unis, la Slovaquie doit encore alléger de nombreuses autres contraintes administratives imposées aux entrepreneurs. La stratégie de Lisbonne des autorités propose d'effectuer un audit complet des procédures, dans le but de simplifier les relations entre l'administration et les entreprises. Il serait opportun de publier un calendrier pour cet audit et les mesures qui s'ensuivront.

Graphique 4.13. **Une immatriculation plus efficace des entreprises**



Source : Ministère de la Justice.

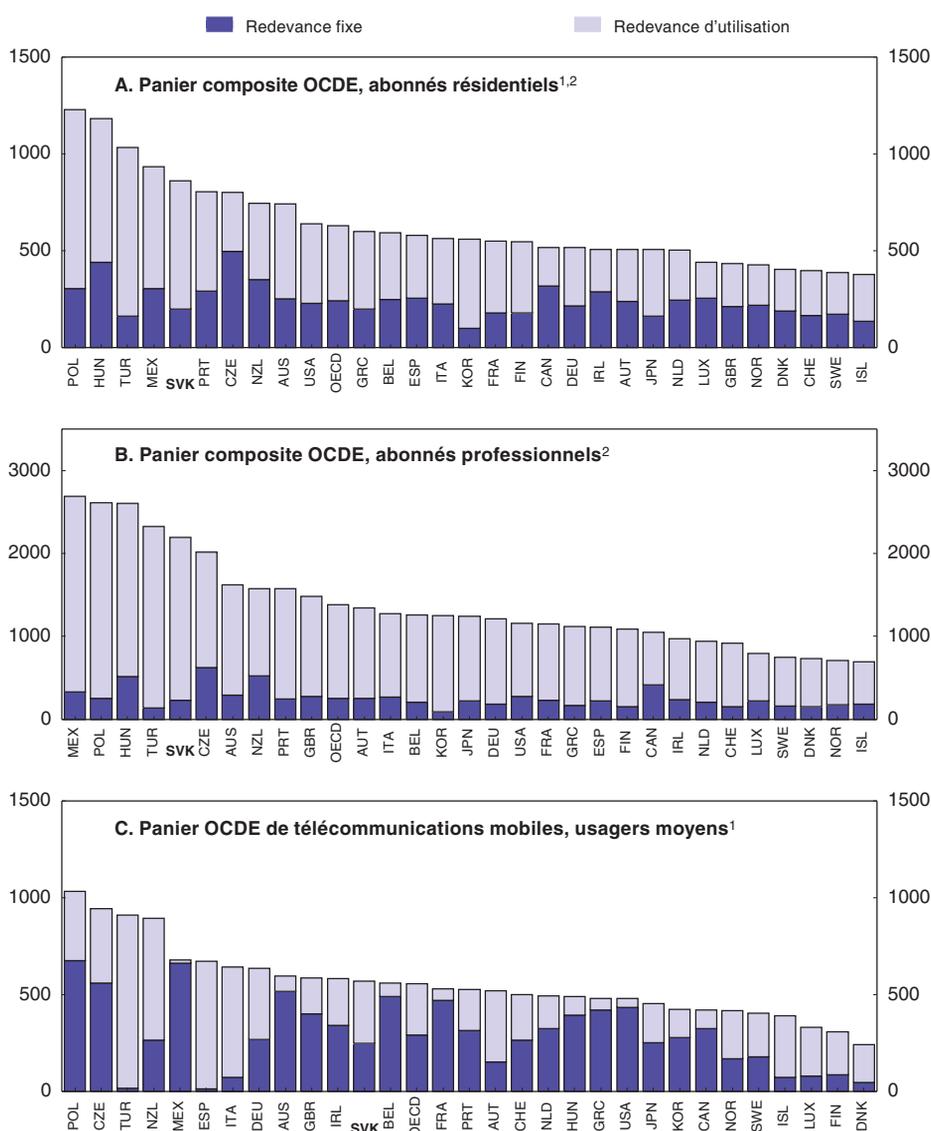
- *Diminuer le contrôle de l'État sur le fonctionnement des entreprises privées* : l'expérience des pays de l'OCDE montre que la concurrence est souvent mise à mal dans les secteurs où l'État détient des participations. Il est par conséquent très positif que la Slovaquie ait poursuivi sa campagne de privatisation, en cédant notamment sa participation majoritaire (62 %) dans la compagnie aérienne nationale Slovenske Aerolinie à Austrian Airlines, fin 2004, ainsi que sa participation de 66 % dans le monopole de la production d'électricité Slovenske Elektrarne (SE) à l'Italien ENEL en février 2005. Le gouvernement a aussi récemment annoncé que la libéralisation du marché postal (monopole de l'organe d'État Slovak Post) commencerait en 2006, c'est-à-dire plus tôt que prévu. Toutefois, une privatisation plus rapide de Slovak Telecom serait une bonne chose. Dans d'autres secteurs (dont le rail), l'État détient une participation de contrôle dans des entreprises privées via des droits de vote spéciaux (actions dites spécifiques). Afin de renforcer l'environnement de marché, il faudrait limiter l'usage des droits de vote

spéciaux en général et, lorsque la sécurité nationale est en jeu, les remplacer par une réglementation respectant la libre concurrence.

- Renforcer la lutte contre les comportements anticoncurrentiels : le processus de privatisation et la stimulation de la concurrence ont nettement progressé dans les industries de réseau, mais les prix restent élevés dans certains secteurs, dont en particulier l'énergie et les télécommunications (graphique 4.14). Les autorités de régulation ont constaté l'existence de pratiques anticoncurrentielles dans plusieurs cas. Par exemple, l'opérateur de téléphonie fixe Slovak Telecom (ST) a entravé la concurrence sur le marché des services de lignes fixes. Malgré la promulgation en janvier 2004 d'une législation nouvelle concernant le secteur des télécommunications, les autorités ont

Graphique 4.14. **Tarifs des télécommunications**

Août 2004, USD PPA



1. TVA incluse.

2. Y compris appels sur les réseaux mobiles et appels internationaux.

Source : OCDE, Base de données sur les télécommunications 2004.

reconnu l'insuffisance de ces dispositions et la nécessité de réglementer plus efficacement le dégroupage des boucles locales, l'interconnexion des réseaux, le choix de l'opérateur et la transférabilité des numéros de téléphone. Par ailleurs, le ministère des Transports, qui exerce la tutelle de l'organe de régulation (le Bureau des télécommunications), détient une participation de 34 % dans ST, ce qui constitue un conflit d'intérêts potentiel.

- On s'est aussi interrogé sur l'efficacité des organes de régulation. Dans une affaire au moins de suspicion de surfacturation (concernant la raffinerie pétrolière Slovnaft), le ministère des Finances est intervenu pour enquêter sur les politiques de fixation des prix. Idéalement, il faudrait que le gouvernement s'assure que les organes formels de régulation disposent des ressources et de l'autorité suffisantes pour assumer eux-mêmes ce rôle. De même, il conviendrait de suivre de près l'évolution des tarifs des services de réseau, et de s'appuyer sur le cadre réglementaire pour restreindre les pratiques anticoncurrentielles.

Les indicateurs relatifs aux services professionnels et à la réglementation des marchés de produits évoqués ci-dessus ont ceci de particulier qu'ils n'enregistrent que des données « objectives » sur les réglementations et pas des évaluations « subjectives » tirées d'enquêtes d'opinion. Ceci permet de comparer les orientations explicites de la Slovaquie à celles d'autres pays de l'OCDE dans le but d'en déceler les forces et les faiblesses. Néanmoins, de bons choix ne seront bénéfiques à la productivité de l'ensemble de l'économie et au PIB par habitant que s'ils sont effectivement mis en pratique. Ainsi, le système juridique, l'efficacité du secteur public et l'action des autorités de la concurrence jouent un rôle crucial par le lien étroit qu'ils établissent entre qualité de la politique réglementaire et qualité des résultats économiques. Les données issues d'enquêtes d'opinion peuvent, de leur côté, être un bon moyen d'illustrer les progrès réalisés du point de vue de ces facteurs plus subjectifs.

L'enquête du Forum économique mondial (WEF) recueille les opinions des dirigeants d'entreprises de 104 pays sur les facteurs perçus comme des obstacles à la croissance<sup>19</sup>. Pour la Slovaquie, les résultats de cette enquête correspondent à l'image d'un pays à mi-chemin de son action réformatrice. Dans les domaines où elle a récemment mis en œuvre de profondes réformes – fiscalité, réglementation du marché du travail, procédures d'immatriculation des entreprises, participations étrangères –, la Slovaquie se classe souvent dans la première moitié, voire dans le premier cinquième, du palmarès (voir la partie supérieure du tableau 4.2). Mais dans plusieurs autres domaines, en particulier la lutte contre la corruption et l'efficacité du système juridique, la Slovaquie se classe plutôt dans le dernier tiers des 104 pays et en queue de peloton des pays de l'OCDE (voir la partie inférieure du tableau 4.2).

### ***Une piètre application de la loi et une ample corruption continuent de brider l'efficacité des mécanismes du marché***

Il ressort de cette enquête que le système juridique, relativement inefficace, est l'un des principaux facteurs qui entravent une croissance plus dynamique du secteur des entreprises, et notamment des petites entreprises à capitaux slovaques, qui recèlent le plus fort potentiel de création d'emplois<sup>20</sup>. On note cependant des signes clairs d'amélioration progressive. Par exemple, un nouveau système de gestion informatisée des tribunaux, introduit au début des années 2000, a nettement renforcé l'efficacité du traitement et du suivi des affaires judiciaires<sup>21</sup>. Il a aussi atténué le risque de corruption

Tableau 4.2. Jugement porté sur l'environnement des entreprises en Slovaquie, 2004

	Classement mondial/104 pays	Classement OCDE/30 pays
<b>Points sur lesquels la Slovaquie obtient un bon classement</b>		
1 Formalités administratives (temps passé à négocier avec les fonctionnaires)	13	7
2 Poids et effet de la fiscalité	8	3
3 Efficacité du système fiscal	14	4
4 Formalités administratives pour la création d'une entreprise	29	15
5 Flexibilité de l'embauche et du licenciement	21	7
6 Efficacité des organes d'administration des sociétés	15	13
7 Flexibilité dans la détermination des salaires	25	6
8 Lien entre rémunération et productivité	8	4
9 Restrictions à la propriété étrangère	5	4
<b>Points sur lesquels la Slovaquie obtient un classement très médiocre</b>		
10 Efficacité du droit de la faillite	66	27
11 Indépendance des juges	62	27
12 Efficacité du cadre juridique	60	25
13 Droits de propriété	55	25
14 Gaspillage des deniers publics	77	26
15 Transparence de la prise de décision gouvernementale	69	25
16 Favoritisme dans les décisions des fonctionnaires	74	28
17 Efficacité des instances législatives	64	25
18 Fiabilité des services de police	60	27
19 Crime organisé	70	27
20 Paiements irréguliers dans les marchés publics	86	30
21 Paiements irréguliers à l'occasion des décisions publiques	79	29
22 Paiements irréguliers à l'occasion des décisions judiciaires	76	30
23 Coût des paiements irréguliers pour l'entreprise	90	30
24 Détournement de fonds publics	59	26
25 Confiance du public dans l'honnêteté financière des politiciens	80	27
26 Dons illégaux aux partis politiques très fréquents	87	29
27 Conséquences des dons légaux aux partis politiques	95	30
28 Degré de domination du marché par quelques entreprises	84	29
29 Efficacité de la politique de la concurrence	54	29
30 Disparités régionales dans la qualité de l'environnement des entreprises	96	29
31 Rigueur des normes comptables et de vérification des comptes	60	27

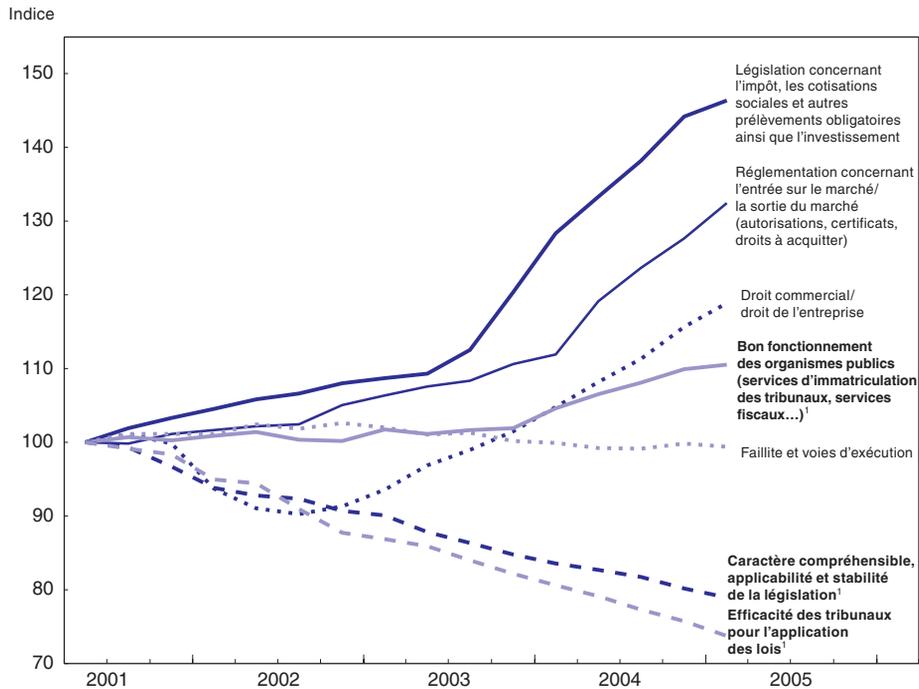
Note : Le classement va de 1 (meilleur rang) à 104 (rang le plus mauvais)

1. Les autres pays obtenant un classement sur ces points similaire à celui de la Slovaquie sont l'Italie, le Mexique, la Pologne, la République tchèque et la Turquie.

Source : World Economic Forum, *Executive Opinion Survey* (2004).

grâce à l'attribution aléatoire des affaires aux juges. De nombreuses autres dispositions législatives ou réglementaires ont été très bien accueillies dans les milieux d'affaires. Les données chronologiques retraçant l'opinion des entreprises confirment que l'amélioration de l'idée que se font les personnes interrogées de certains aspects de l'environnement législatif coïncide, habituellement, avec l'avènement de mesures nouvelles – concernant par exemple le droit commercial, la fiscalité, l'entrée sur le marché ou le registre des entreprises (graphique 4.15).

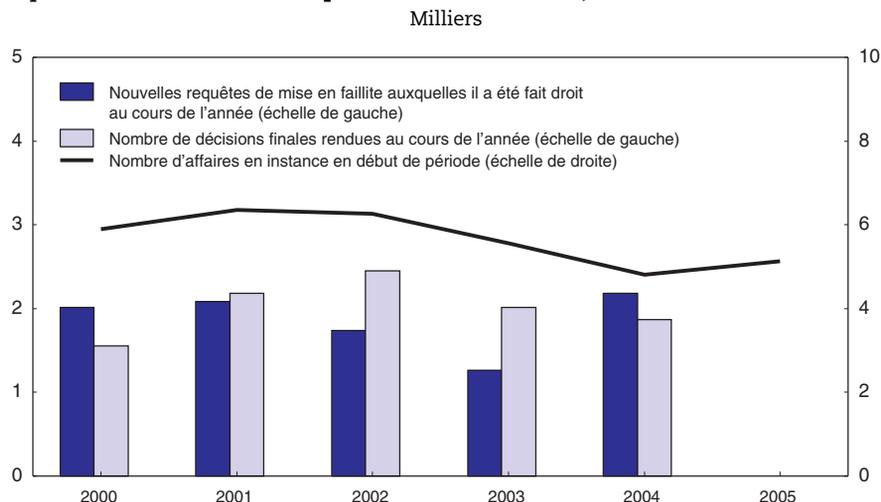
De sérieux problèmes d'ordre législatif subsistent, mais certains d'entre eux devraient s'atténuer au cours des prochaines années. À titre d'exemple, l'efficacité de la législation actuelle de la faillite est jugée négativement (voir la rubrique 10 du tableau 4.2), et le graphique 4.16 indique que les dossiers de faillite en cours, malgré un léger recul en 2003

Graphique 4.15. **Influence perçue du cadre législatif et réglementaire sur les entreprises**

Note : Les indices repris ici correspondent à certaines rubriques de l'indice global d'environnement des entreprises. Chaque trimestre, la personne interrogée doit indiquer s'il y a amélioration ou dégradation pour les différents aspects du cadre législatif et réglementaire.

1. Les rubriques en gras concernent la qualité de l'application. Les autres visent la qualité de la réglementation.

Source : Alliance des entreprises slovaques (PAS).

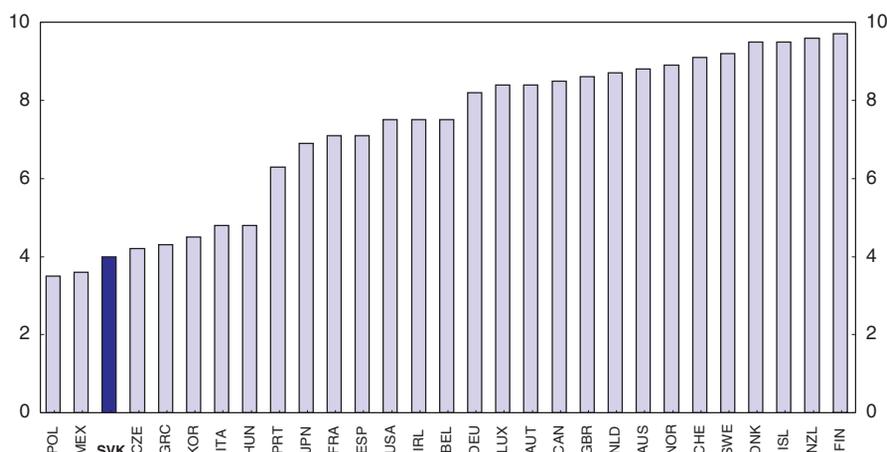
Graphique 4.16. **Lenteur de la procédure de faillite, mais amélioration attendue**

Source : Ministère de la Justice.

et 2004, restent très nombreux. Cependant, la nouvelle loi sur la faillite, adoptée par le Parlement en décembre 2004, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006; elle devrait accélérer considérablement le déroulement des procédures de faillite.

Le problème le plus épineux est le très mauvais classement de la Slovaquie en termes d'efficacité judiciaire et de transparence du droit (voir tableau 4.2 et graphique 4.15). Face à ces problèmes, un service spécial chargé de la lutte contre la corruption a été mis en place en mars 2003. Des campagnes de sensibilisation du public ont été menées, et une législation nouvelle d'une certaine ampleur a vu le jour. Elle comporte de nouvelles mesures anticorruption, une modification du code de procédure civile visant à accélérer l'instance judiciaire, un nouveau code de procédure administrative et d'autres réformes qui réduisent les formalités administratives pouvant faire intervenir un élément de subjectivité (on citera par exemple le nouveau livre foncier et le nouveau registre des entreprises, qui simplifient les procédures, et la possibilité prévue d'interaction exclusivement électronique avec l'administration). C'est peut-être la prise en compte de ces mesures qui a conduit Transparency International à décerner à la Slovaquie, en 2004, un indice de perception de la corruption légèrement meilleur qu'en 2003. Toutefois, selon cet indice, la Slovaquie continue d'occuper l'antépénultième rang dans la zone de l'OCDE, juste avant la Pologne et le Mexique (graphique 4.17).

Graphique 4.17. **Indice de perception de la corruption<sup>1</sup>, 2004**



1. L'indice va de 0 à 10, du niveau le plus élevé de perception de la corruption au niveau le plus bas.

Source : Transparency International.

Deux autres facteurs expliquent la médiocre efficacité judiciaire et la prégnance de la corruption. Le plus important est peut-être la mauvaise application des lois, qui sont désormais généralement conformes à la norme communautaire. D'après la Banque mondiale (2003), il se peut que la fragmentation excessive de la gestion, qui se traduit par la confusion des responsabilités, soit un problème sous-jacent. La solution proposée par la Banque mondiale était de renforcer la capacité de gestion du ministère de la Justice, le Conseil des juges de la République slovaque n'ayant plus qu'un rôle consultatif. En dépit de la vive résistance de ce dernier, le gouvernement devrait avoir le courage de poursuivre sa réforme. La Banque mondiale a aussi proposé la mise en place d'un système de gestion des performances pour améliorer l'efficacité et l'efficience des tribunaux, avec un affinement progressif des indicateurs de performance qui fasse partie intégrante d'un processus continu et participatif centré sur les priorités de la modernisation du système judiciaire. Il faudrait par ailleurs que le ministère de la Justice redouble d'efforts pour collecter, analyser et diffuser des statistiques judiciaires exhaustives. Si ce ministère pense

que la perception du public est en retard par rapport à la réalité des améliorations apportées, les statistiques devraient permettre d'informer l'opinion au fur et à mesure.

La deuxième explication est liée à la subversion des institutions judiciaires, réglementaires et politiques dont se rendraient coupables la haute fonction publique et la classe politique (voir les rubriques 20, 21, 24, 25, 26 et 27 du tableau 4.2). Pays en transition, la Slovaquie a une expérience limitée de l'État de droit et une attitude à l'égard de la corruption différente, historiquement, de celle des pays occidentaux. Il est donc important de promouvoir, au plus haut niveau de la société, le principe d'égalité devant la loi, afin d'encourager un changement culturel et de garantir la confiance du peuple dans l'efficacité de l'économie de marché et dans la démocratie pluraliste. En dépit des promesses de réforme préélectorales, un projet de loi visant à réduire l'immunité des parlementaires a été rejeté par le Parlement. En outre, bien qu'une loi concernant la confiscation des biens acquis illégalement ait été récemment adoptée par le Parlement, elle ne permet pas de confisquer les biens acquis illégalement qui sont détenus au nom de membres de la famille de l'auteur du délit. Même si ces textes ne concernent qu'un groupe restreint d'individus, ils ont une grande importance symbolique, et le refus d'accepter des pratiques exemplaires peut nuire à l'évolution culturelle. Il faudrait aussi réduire l'immunité des juges. Le ministère de la Justice a préparé à cette fin un projet de modification de la constitution qui n'a pas encore été approuvé par le gouvernement. De manière plus générale, Transparency International a souligné que personne n'avait endossé certains scandales de corruption de 2004 liés à des marchés publics, au financement de partis politiques et à des conflits d'intérêts. À l'échelon infranational, les communes désignent et révoquent leurs propres auditeurs internes, ce qui, sans surprise, se traduit par une absence totale de résultats en matière de poursuites pour corruption au niveau municipal. Il faut donc à l'évidence que le gouvernement fasse adopter le projet de modification de la constitution qui étend la compétence de l'Office suprême de vérification des comptes au contrôle de la gestion des fonds publics au niveau régional et municipal. Ce projet de loi a été adopté par le Parlement en première lecture début juillet 2005.

Si les marchés publics ne se rattachent pas *stricto sensu* à la problématique du système judiciaire, ils sont considérés comme un problème majeur et incarnent l'adhésion culturelle à la corruption. La responsabilité des marchés publics, tant au niveau central que municipal, incombe à l'UVO, service indépendant, dont le rapport annuel le plus récent indique que la moitié environ des marchés publics (représentant en tout 30 milliards de SKK environ) ont été attribués directement sans publication d'un avis. Un projet de loi visant à renforcer les contrôles a récemment été rejeté par le Parlement, les ministères faisant valoir par ailleurs que les problèmes de délai rendaient les opérations de gré à gré plus efficaces que les appels d'offres. L'argument peut tenir, mais le temps gagné l'est probablement au prix d'une corruption plus forte et d'un gaspillage des fonds publics. De fait, une étude récente de Transparency International a repéré de sérieux problèmes pour les marchés publics passés par les collectivités régionales, la plupart d'entre elles n'ayant pas de méthodes de contrôle interne permettant de planifier et d'évaluer les achats de la sphère publique<sup>22</sup>. Des problèmes similaires se posent probablement pour les marchés des ministères centraux et des communes (qui feront l'objet de rapports ultérieurs). Le rapport de Transparency International souligne toutefois un résultat positif : certaines collectivités régionales, mal classées, ont été incitées à se faire conseiller sur la façon d'appliquer des procédures d'achat plus performantes. Néanmoins, il faudrait aussi une réglementation plus stricte et un contrôle plus rigoureux de la part de l'UVO.

#### Encadré 4.4. **Recommandations concernant la création de conditions plus propices à l'innovation et à la croissance**

##### **Éducation**

1. Envisager de redéployer l'ensemble des dépenses d'éducation pour donner une plus grande priorité à l'enseignement primaire et secondaire.
2. Mettre en œuvre des politiques visant à répartir de manière plus équitable les résultats des apprentissages scolaires primaires et secondaires; par exemple, réduire de la ségrégation socio-économique du parc scolaire, ou modifier le dispositif de financement des établissements de manière à accorder plus de ressources par élève dans les écoles défavorisées sur le plan socio-économique.
3. Réformer le contenu de l'enseignement par de nouveaux programmes dans les matières fondamentales et des méthodes d'enseignement améliorées, et rendre publiques les performances des différents établissements.
4. Instaurer des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur afin d'assurer la pérennité de son développement.
5. Veiller à ce que la Commission d'accréditation n'impose pas d'obstacles excessifs. Envisager de renforcer la proportion d'experts internationaux prenant part à ses travaux.
6. Clarifier les compétences et responsabilités en matière de formation des adultes.

##### **Innovation**

7. Réorienter la politique de l'innovation de manière à faciliter la diffusion des connaissances mondiales dans de très nombreuses activités manufacturières et de services. Par exemple, réduire les obstacles résiduels aux flux transfrontières de technologies et de capital humain, et harmoniser les incitations fiscales et les aides dont bénéficient les entreprises nationales et étrangères.
8. Mettre en avant la *qualité* des institutions publiques qui sont impliquées dans tout cofinancement de la R-D du secteur privé.
9. Abolir l'impôt sur les plus-values ou ne l'appliquer qu'aux plus-values exceptionnelles tout en exonérant celles qui découlent de bénéfices réinvestis.
10. Assouplir les dispositions qui restreignent actuellement les investissements des fonds de pension et des compagnies d'assurance dans le capital-risque et le capital-investissement (au moins dans le cas des fonds *dynamiques*).
11. Assurer la neutralité technologique des politiques et réglementations du secteur des télécommunications entre les infrastructures existantes (dont l'actionnaire majoritaire est l'État) et les acteurs du marché privé détenteurs de technologies potentiellement nouvelles. Veiller à ce que les initiatives gouvernementales visant à faciliter l'accès (par exemple au haut débit) ne faussent pas le marché.
12. Faciliter la bonne compréhension des TIC par les dirigeants d'entreprises et les décideurs publics qui conçoivent les politiques « *e-business* » et de cyberadministration. Réduire l'impact de l'insuffisance de compétences en TIC sur la croissance des PME.
13. Réduire encore davantage l'intensité de la réglementation des services professionnels afin de favoriser l'innovation dans les secteurs concernés.
14. Réaliser l'audit des procédures qui a été proposé quant aux relations entre les autorités administratives et les entreprises, et établir un calendrier de mise en œuvre des simplifications envisagées, y compris un système entièrement électronique d'échange d'informations et de passation des marchés publics.

**Encadré 4.4. Recommandations concernant la création de conditions plus propices à l'innovation et à la croissance (suite)**

**Privatisation et concurrence**

15. Continuer à alléger le contrôle étatique du fonctionnement des entreprises privées en poursuivant le programme de privatisation et en rendant explicites les objectifs en matière d'infrastructures de réseau, de manière à éliminer les interférences de la sphère politique.
16. S'assurer que les instances chargées de la réglementation et de la concurrence disposent de toutes les ressources et de toute l'autorité nécessaires à une action très efficace.

**Réforme judiciaire et corruption**

17. Renforcer les capacités de gestion du secteur judiciaire et ses responsabilités en matière de résultats, à l'aide d'un système de gestion des performances permettant de suivre les améliorations de l'efficacité et de l'efficience des tribunaux.
18. Créer des procédures nouvelles pour faire reculer la corruption dans les marchés publics (par exemple par le biais d'appels d'offres électroniques, d'une évaluation comparative internationale des coûts, etc.).
19. Adopter le projet de loi constitutionnelle visant à soumettre à l'autorité de l'Office suprême de vérification des comptes les collectivités régionales et municipales, et restreindre l'immunité des parlementaires. Élargir la portée de la loi autorisant la confiscation de biens acquis illégalement.

En résumé, les efforts de réforme déployés par le ministère de la Justice reflètent une prise en compte du caractère fondamental de l'environnement juridique pour la solidité de la croissance économique, et de son caractère structurant pour l'ensemble des activités des entreprises. Mais l'ampleur des améliorations apportées semble avoir été bridée par une ambition réformatrice plus limitée au sein du monde judiciaire lui-même, et par une certaine réticence de la classe politique à établir des normes de gouvernance adaptées. D'autres améliorations législatives et des mécanismes plus stricts d'application des lois nouvelles pourraient très probablement accélérer la convergence des revenus slovaques avec ceux de l'Europe occidentale<sup>23</sup>. À plus court terme, elles pourraient aussi contribuer largement à la réalisation de nombreux objectifs prioritaires des autorités. Ainsi, à titre d'exemple, comme on l'a vu précédemment, les mesures prises en faveur d'une plus large utilisation des TIC sont importantes du point de vue de la fiabilité de l'environnement judiciaire.

**Notes**

1. Une forte croissance de la productivité permettra par ailleurs à la Slovaquie de concurrencer avec succès la main-d'œuvre peu onéreuse des futurs candidats à l'adhésion à l'UE (Roumanie, Ukraine, etc.).
2. Les établissements de l'enseignement secondaire ont été fréquentés par moins de 5 % des individus ayant aujourd'hui plus de 30 ans, par près de 20 % de ceux qui ont entre 20 et 24 ans, et par un tiers des moins de 20 ans.
3. Étant donné l'incertitude qui prévaut pour l'estimation de la performance nationale, c'est avec une confiance de 95 % que l'on peut classer ainsi le pays. On notera aussi que la moyenne de l'OCDE est tirée vers le bas par les performances particulièrement médiocres du Mexique et de la Turquie.

Ainsi, par rapport la moyenne de l'UE, la performance de la Slovaquie est moins bonne que ce qu'indique le graphique 4.3.

4. Voir tableau B2.1c, OCDE (2004b).
5. Le projet de loi introduisait des frais de scolarité de 26 000 SKK environ (à peu près 650 EUR) par étudiant. Toutefois, afin de faciliter l'adoption de la loi, de très généreuses augmentations des aides aux étudiants ont aussi été proposées, un tiers des étudiants devant ainsi bénéficier d'une bourse pouvant atteindre 6 500 SKK mensuels (c'est-à-dire autant que le salaire minimum), en fonction des revenus de la famille de chaque étudiant. Aujourd'hui, 10 % environ des étudiants perçoivent une bourse pouvant atteindre 2 000 SKK par mois (environ 50 EUR). Il a aussi été proposé de créer un nouveau fonds accordant des prêts aux étudiants pour les aider à régler leurs frais de scolarité.
6. Le manuel d'Oslo sur la mesure de l'activité d'innovation définit cette dernière comme étant à la fois la mise en œuvre de produits et procédés nouveaux et le développement d'améliorations significatives de produits et procédés. Une innovation a été mise en œuvre lorsqu'elle a été introduite sur le marché (innovation de produit) ou utilisée dans un procédé de fabrication (innovation de procédé). Les innovations supposent différentes activités scientifiques, technologiques, financières et commerciales. Une entreprise innovante est une entreprise qui a mis en œuvre des produits ou des procédés dont la technologie est nouvelle ou représente une amélioration substantielle (OCDE, 1997).
7. C'est-à-dire que la Slovaquie n'en tirera pas de bénéfices si les diplômés qualifiés émigrent définitivement. D'un autre côté, l'expérience professionnelle acquise à l'étranger est utile et ne doit pas être découragée.
8. C'est l'option privilégiée par Köke et Schröder (2003).
9. Le capital-investissement est aussi très faible : il atteint tout juste 0.02 % du PIB en Slovaquie en 2003, contre 0.05 % en République tchèque, 0.1 % en Pologne, 0.15 % en Hongrie et 0.9 % au Royaume-Uni.
10. Voir EVCA (2004). On notera toutefois que ce classement repose sur des informations qui, datant de début 2004, ne prennent pas en compte l'accélération ultérieure de l'immatriculation d'une entreprise.
11. Ne concerne que les entreprises nationales dans la mesure où les étrangers ne paient pas, en Slovaquie, d'impôt sur les plus-values.
12. Parmi les 21 pays couverts par l'étude EVCA, seules la Slovaquie, la République tchèque et la France restreignent de la sorte les investissements des fonds de pension, et seules les Républiques slovaque et tchèque limitent les investissements des compagnies d'assurance.
13. OCDE (2003b), OCDE (2003c) et OCDE (2004d).
14. Atrostic et Nguyen (2002), Clayton et al. (2003), Motohashi (2003), Maliranta et Rouvinen (2003).
15. OCDE (2004c).
16. À l'opposé, la protection effective des droits de propriété a davantage d'incidence sur l'entrée des grandes entreprises, en raison probablement de la taille supérieure de l'investissement concerné.
17. L'indicateur global se compose de 16 indicateurs élémentaires qui, individuellement, reflètent quelques aspects importants des pratiques réglementaires générales ou de politiques réglementaires plus sectorielles.
18. Conway, Janod et Nicoletti (2005).
19. WEF (2004).
20. Dans le cadre des efforts visant à attirer l'IDE, les autorités ont souvent octroyé aux investisseurs étrangers une assistance considérable pour les négociations concernant les obstacles réglementaires à l'achat de terrains, pour l'accélération des investissements dans les infrastructures nécessaires, etc.
21. Le nouveau système a été presque entièrement financé par PHARE, le gouvernement de la Suisse et plusieurs organisations à but non lucratif.
22. Vlach et Sicakova-Beblava (2005).
23. Le Forum économique mondial [voir WEF (2004)] a constaté que le renforcement de la responsabilité et du contrôle pour la lutte contre la corruption avait un impact certain sur la croissance du revenu par habitant.

## Bibliographie

- Atrostic, B.K. et S. Nguyen (2002), « Computer Networks and US Manufacturing Plant Productivity: New Evidence from the CNUS Data », CES Working Paper 02-01, Center for Economic Studies, Washington DC.
- Banque mondiale (2003), « Slovak Republic Legal and Judicial Sector Assessment », Juin 2003. Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington DC, États-Unis.
- Blomström, M. et A. Kokko (2003), « The economics of foreign direct investment incentives », NBER Working Paper 9489.
- Clayton, T., C. Criscuolo, P. Goodridge et K. Waldron (2003), « Enterprise E-Commerce: Measurement and Impact », UK Office for National Statistics, disponible à l'adresse [www.statistics.gov.uk/events/caed/abstracts/downloads/clayton.pdf](http://www.statistics.gov.uk/events/caed/abstracts/downloads/clayton.pdf).
- Commission européenne (2004), « Stocktaking exercise on regulation of professional services: overview of regulation in the New EU member states » (document téléchargé à l'adresse [http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/overview\\_of\\_regulation\\_in\\_the\\_eu\\_professions.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/overview_of_regulation_in_the_eu_professions.pdf)).
- Conway, P., V. Janod, G. Nicoletti (2005), « Product market regulation in OCDE countries: 1998 to 2003 », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 419.
- Dutta, S., B. Lanvin et F. Paua (2004), *The Global Information Technology Report, 2003-2004*, Oxford University Press.
- EVCA (2004), « Benchmarking European tax and legal environments: Indicators of tax and legal environments favouring the development of private equity and venture capital and entrepreneurship in Europe », European Private Equity and Venture Capital Association (EVCA).
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître (ou ECO/CPE/WP1(2005)2).
- Landsmann, M., H. Vidovic et T. Ward (2004), « Economic restructuring and labour market developments in the new EU member states », *The Vienna Institute for International Economic Studies, Research Report n° 312*.
- Maliranta, M. et P. Rouvinen (2003), « Productivity Effects of ICT in Finnish Business, ETLA », The Research Institute of the Finnish Economy, disponible à l'adresse [www.statistics.gov.uk/events/caed/abstracts/downloads/maliranta](http://www.statistics.gov.uk/events/caed/abstracts/downloads/maliranta).
- Motohashi, K. (2003), « Firm-level Analysis of Information Network Use and Productivity in Japan », Hitotsubashi University et Research Institute of Economy, Trade and Industry, disponible à l'adresse [www.statistics.gov.uk/events/caed/abstracts/downloads/motohashi.pdf](http://www.statistics.gov.uk/events/caed/abstracts/downloads/motohashi.pdf).
- OCDE (2004a), « Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003 », Paris.
- OCDE (2004b), « Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE 2004 », Paris.
- OCDE (2004c), « Perspectives des technologies de l'information », Paris.
- OCDE (2004d), *The Economic Impact of ICT, Measurement, Evidence and Implications*, Paris.
- OCDE (2003a), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003b), *Mettre à profit les TIC – Une comparaison internationale des incidences des TIC sur les performances économiques*, OCDE/DSTI/IND/ICCP(2003)2, mars.
- OCDE (2003c), *Les TIC et la croissance économique – Panorama des industries, des entreprises et des pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001), *La nouvelle économie – Mythe ou réalité*, Paris.
- OCDE (1997), « La mesure des activités scientifiques et technologiques – Manuel d'Oslo », Paris.
- Paterson, I., M. Fink, A. Ogus, et al. (2003), « Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different member States », Institute for Advanced Studies, Vienne, étude pour la Commission européenne (document téléchargé en juin 2003 à l'adresse <http://europa.eu.int/comm/competition/publications/publications/index.html#liberal>).
- Rodrick, D. (2004), « Industrial policy for the twenty-first century », document préparé pour l'ONU, septembre 2004.

Scarpetta, S. (2005), « Do regulations and institutions affect the magnitude and efficiency of creative destruction? », à paraître.

Vlach, J. et E. Sicakova-Beblava (2005), « Monitoring of Public Procurement in the Slovak Regional Governments (Évaluation Report) », Transparency International Slovaquie, Bratislava.

WEF (Forum économique mondial) (2004), « The Global Competitiveness Report, 2004-2005 », sous la direction de M. Porter, K. Schwab, X. Sala-i-Martin, A. Lopez-Claros. Genève, Suisse



## Chapitre 5

# Bâtir un secteur public moderne

*Ce chapitre décrit les efforts déployés par la Slovaquie pour bâtir un secteur public moderne, en s'appuyant sur l'assainissement budgétaire de grande ampleur mené depuis 2000, la mise en place d'institutions budgétaires plus solides, une décentralisation administrative de grande envergure et une stratégie de rationalisation des dépenses. Les objectifs quantitatifs en termes de recettes, de dépenses et de déficit constituent les piliers d'un cadre crédible à moyen terme. Sous réserve de maîtriser les risques budgétaires induits par la décentralisation administrative et les facteurs de dépenses liés au système de sécurité sociale, l'amélioration qualitative de la gouvernance et des services publics demeure le volet le plus délicat des réformes du secteur public. Comme on le verra dans ce chapitre, la modernisation du secteur public nécessitera un nouveau renforcement des institutions budgétaires; l'utilisation plus systématique de la définition de priorités stratégiques, de la budgétisation axée sur les résultats et d'un système de rémunération et de gestion du personnel basé sur les performances; et un plus large recours aux mécanismes de marché dans la prestation des services publics. Il faut veiller à ce que la décentralisation contribue à accélérer et non à entraver la mise en œuvre de ces réformes. Une gestion publique plus efficace de l'éducation, un soutien actif au marché du travail (notamment à la minorité rom, défavorisée du point de vue de l'emploi) et le renforcement de la politique de développement durable et de la politique de la concurrence seront particulièrement importants pour la croissance future.*

## Les équilibres budgétaires se sont considérablement améliorés et les institutions chargées des finances publiques ont été renforcées

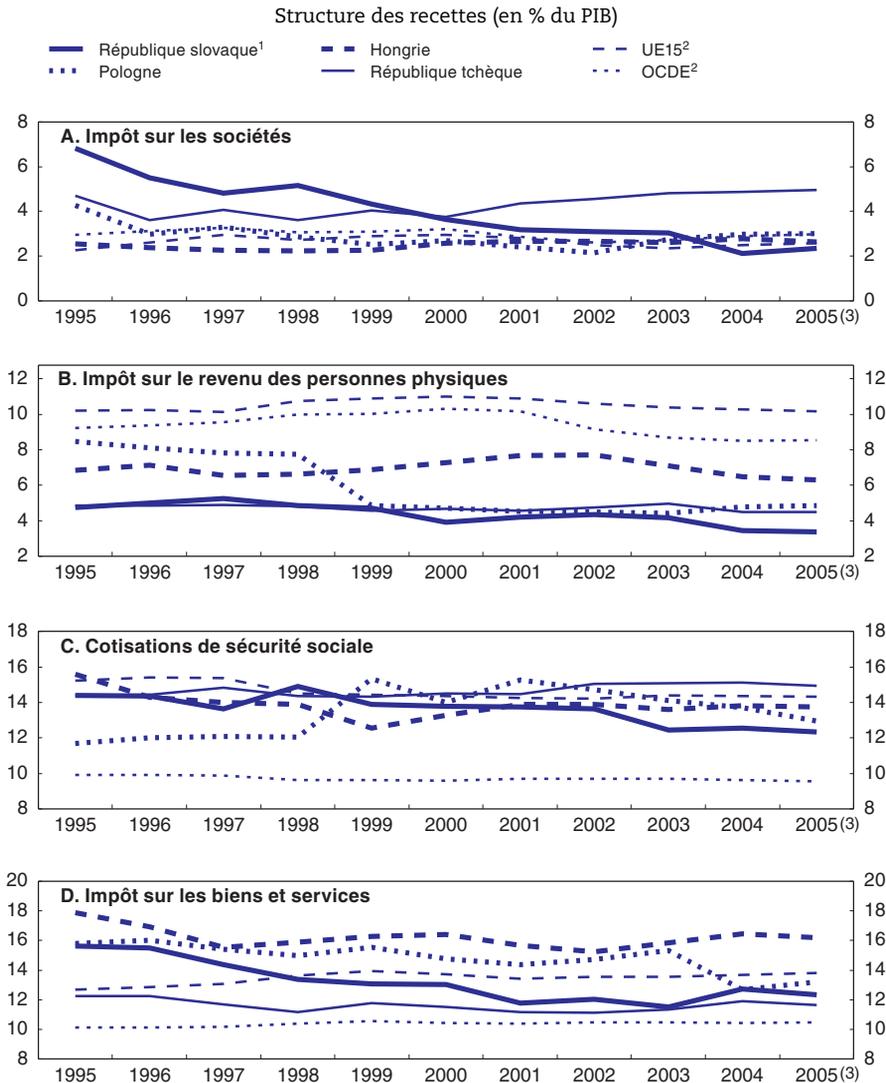
La Slovaquie a réalisé un assainissement budgétaire de grande ampleur au cours des cinq dernières années (graphique 5.1). De nombreux observateurs voient dans cette initiative l'un des redressements budgétaires les plus réussis en Europe centrale et orientale<sup>1</sup>. Cet ajustement a eu plusieurs résultats :

- Le déficit public a été fortement réduit, passant du ratio le plus élevé en Europe centrale (plus de 10 % du PIB en 2000) à l'un des plus faibles en 2004 (un peu plus de 3 %). L'assainissement a suivi un processus plus continu que dans d'autres pays.
- L'assainissement s'est appuyé sur une diminution constante de la part des dépenses totales. La taille du secteur public, mesurée d'après la part des dépenses publiques totales dans le PIB, est aujourd'hui la plus faible de la région. Elle reste toutefois plus importante que dans certains pays de l'OCDE ayant un niveau de PIB par habitant similaire<sup>2</sup> (graphique 5.2).
- Les réductions des dépenses ont été les plus fortes pour les transferts de sécurité sociale et les subventions et, dans une moindre mesure, pour les rémunérations du secteur public, ce qui fait de la politique slovaque d'assainissement une initiative de *grande qualité*<sup>3</sup>.
- Malgré les hausses d'impôts, les pertes de recettes sont restées limitées. La suppression progressive des exemptions fiscales et le renforcement des incitations, qui a stimulé l'activité et le respect de la législation fiscale, ont maintenu les coûts budgétaires à un bas niveau<sup>4</sup>.
- La réussite de l'assainissement s'est appuyée sur des institutions budgétaires solides. La Slovaquie est parvenue à mettre rapidement en place un cadre de gestion budgétaire complet et transparent qui a bien servi les objectifs de l'assainissement. Adapter ce cadre aux besoins changeants de la politique budgétaire demeure un défi (encadré 5.1).

## Une décentralisation administrative de grande ampleur a été lancée

La décentralisation budgétaire était un objectif fondamental du gouvernement constitué après les élections de 1998. Elle était considérée comme l'un des principaux outils pour renforcer la démocratie après les conditions instables des premières années suivant la transition<sup>5</sup>. La constitution a été révisée en 2001 afin de créer une structure à trois niveaux (central, régional et municipal)<sup>6</sup>. Après les élections de 2002, le gouvernement a publié un plan de décentralisation des administrations publiques pour les années 2003-2006 et le Parlement a adopté une loi sur les compétences qui a élargi les attributions des administrations infranationales<sup>7</sup>. Le tableau 5.1 illustre cette nouvelle répartition des compétences.

La décentralisation s'est également traduite par le transfert des recettes, mais à un rythme plus lent. Après une période de transition en 2002-2004 pendant laquelle les

Graphique 5.1a. **Ajustement des recettes et des dépenses publiques**

1. Les comptes consolidés des administrations publiques dans l'optique des comptes nationaux ne sont pas régulièrement publiés. Les chiffres indiqués sont des estimations de l'OCDE sur la base des comptes consolidés de 2003; pour les autres années, il s'agit des comptes non consolidés.

2. Moyenne pondérée.

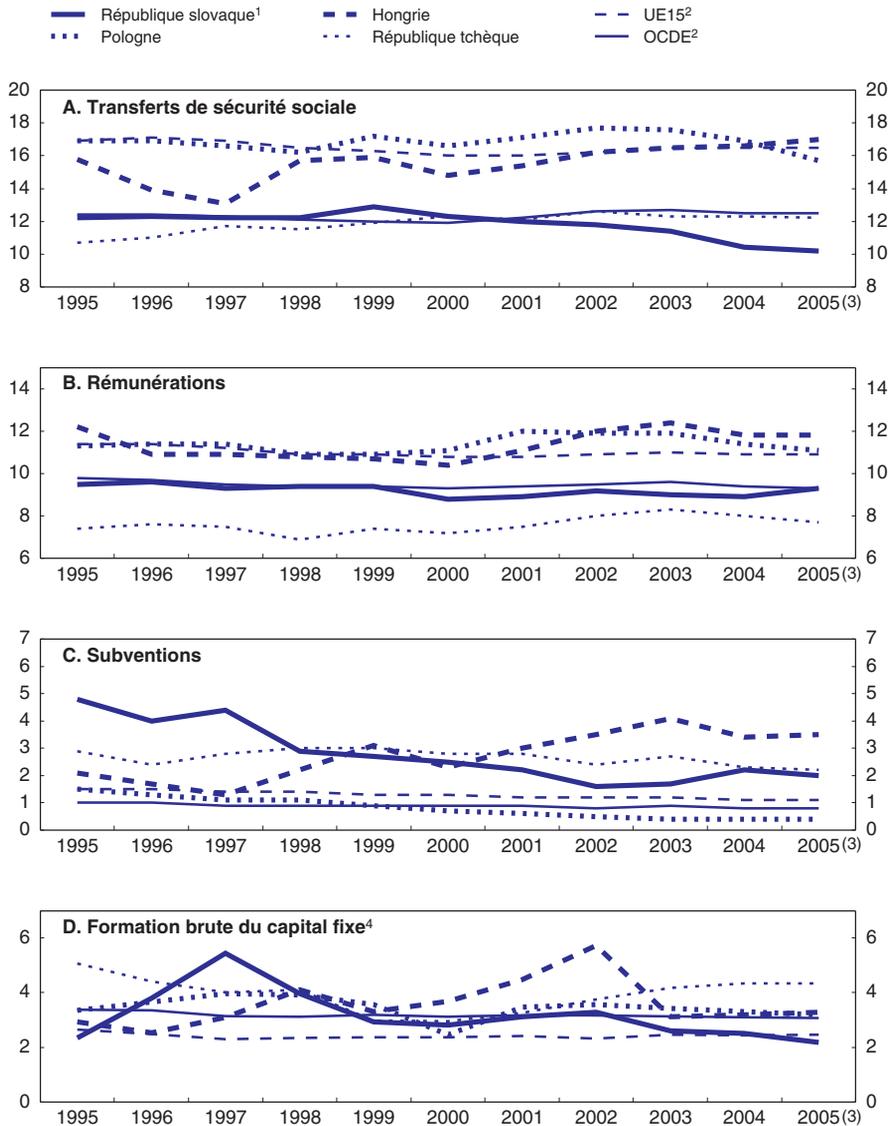
3. Prévisions.

administrations infranationales ont reçu des « subventions de décentralisation » provenant du budget central afin d'accomplir leurs fonctions, toutes les recettes générées par l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ont été affectées aux administrations infranationales et les recettes de l'IRPP sont désormais distribuées en totalité par un fonds de péréquation<sup>8</sup>. L'assiette et le taux de cet impôt restent fixés par l'administration centrale. Les administrations infranationales sont autorisées à recouvrer neuf autres impôts, notamment la taxe routière et la taxe immobilière, qui revêtent une importance marginale mais qui pourraient drainer des recettes croissantes à l'avenir<sup>9</sup>.

Si l'on considère que les impôts sur le revenu des personnes physiques font partie des recettes des administrations infranationales, et si les dépenses consacrées aux services délégués par le gouvernement central sont traitées comme des dépenses infranationales,

Graphique 5.1b. **Ajustement des recettes et des dépenses publiques**

Structure des dépenses (en % du PIB)



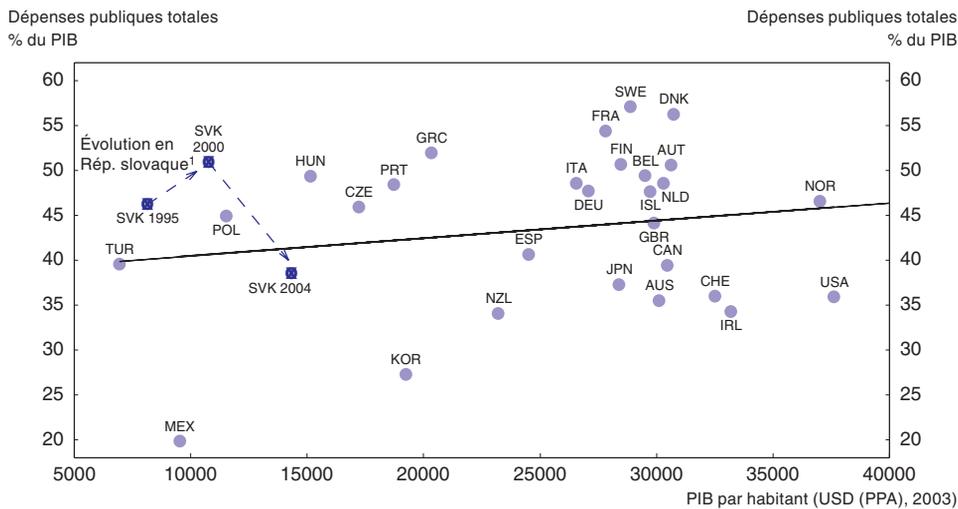
4. Du fait de la création d'une société nationale d'autoroutes en 2003, sous la forme d'une société à capitaux publics, seuls les transferts à cette société (et pas ses dépenses totales) sont pris en compte après 2003.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77, et estimations.

la décentralisation entraîne une vaste recombinaison des finances publiques. Le graphique 5.3 montre la répartition du compte des administrations publiques en 2005 selon les revenus et les dépenses. Outre leur part des recettes et des dépenses publiques générales, les administrations régionales et municipales sont également, en qualité de propriétaires d'hôpitaux et d'établissements de santé, les bénéficiaires d'une grande partie des dépenses de santé effectuées par les organismes de sécurité sociale.

Les arguments politiques et économiques en faveur de la décentralisation budgétaire peuvent être très solides, à supposer que les structures administratives sous-jacentes et les institutions budgétaires soient suffisamment saines pour préserver l'intégrité des finances publiques et la qualité des services publics<sup>10</sup>. Par comparaison avec d'autres pays de

Graphique 5.2. Niveau de revenu et ajustement de la taille du secteur public



1. PPA 1995, 2000 et 2005 (estimations) pour la Slovaquie.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.

l'OCDE, la décentralisation slovaque semble, de par sa conception, se conformer à plusieurs bonnes pratiques internationales, mais est également entachée de certaines lacunes structurelles. L'annexe 5.A1 analyse l'efficacité de la décentralisation et la qualité des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Cet examen révèle qu'à ce stade les principales forces et faiblesses de la décentralisation slovaque sont les suivantes :

- La répartition des tâches entre les différents niveaux d'administration est transparente et bien articulée. Les risques de chevauchement des compétences semblent limités.
- Les administrations infranationales disposent d'un large pouvoir de décision quant à la manière dont les services décentralisés doivent être fournis et selon quelles modalités d'organisation. Les subventions sont octroyées sous forme de dotations globales et les administrations infranationales peuvent innover en matière de prestation de services, notamment en faisant jouer les mécanismes du marché.
- La collecte des recettes reste centralisée. L'administration centrale fixe l'assiette et le taux des principaux impôts et détermine l'essentiel des recettes infranationales. Les risques de déséquilibre dans les ressources d'une région à l'autre sont ainsi atténués, mais la responsabilité directe des administrations infranationales devant le contribuable reste elle aussi limitée.
- Les collectivités locales bénéficient de nouveaux pouvoirs de levée de l'impôt, mais on peut craindre que ces prérogatives soient trop larges et créent à l'avenir des pressions excessives sur certaines bases d'imposition (notamment les biens immobiliers des ménages et des entreprises).
- La principale faiblesse structurelle de la décentralisation est la fragmentation excessive des communes. Des regroupements supplémentaires sont nécessaires pour parvenir à une taille plus efficace, mais aucun mécanisme efficace n'est en place pour ce faire.
- Les règles budgétaires applicables aux administrations infranationales sont basées sur un plafonnement de l'encours de leur dette. En l'absence d'autorisation nécessaire de l'administration centrale ou de règles formelles en ce qui concerne les niveaux de dépenses, de recettes, de déficit et d'emprunt, les efforts d'assainissement budgétaire du

### Encadré 5.1. **Le renforcement des institutions budgétaires et les domaines où une convergence plus poussée est possible**

Les ouvrages économiques soulignent le rôle que jouent des institutions budgétaires de qualité dans l'amélioration de la discipline budgétaire. Il est essentiel qu'un cadre de préparation du budget : i) couvre la totalité des principales dépenses et recettes des administrations publiques; ii) permette au gouvernement d'adopter des objectifs contraignants concernant le total des dépenses et les principaux postes au début du cycle budgétaire; et iii) se tienne à ces objectifs au cours de l'exécution du budget<sup>1</sup>. L'influence du ministère des Finances sur la préparation du budget, son exécution et l'établissement des rapports est également importante, tout comme l'existence de règles strictes de gestion des dépenses ainsi que des moins-values de recettes et des déficits inattendus. Des études empiriques récentes confirment l'importance d'institutions budgétaires de qualité pour la performance budgétaire. Gleich (2002) analyse notamment les procédures de budgétisation de 10 pays en voie d'adhésion à l'UE<sup>2</sup>, attribue des indices numériques à leur qualité et examine les liens avec les résultats budgétaires<sup>3</sup>. Par comparaison avec d'autres pays en phase de post-transition, y compris les autres membres de l'OCDE d'Europe centrale, la Slovaquie obtient un bon classement à l'issue de cette évaluation. En matière de préparation du budget, elle se classe 4<sup>e</sup> sur les 10 pays, après la Lettonie, la Slovénie et l'Estonie; en matière de législation budgétaire, elle arrive en quatrième position après la République tchèque, l'Estonie et la Slovénie; enfin, au plan de la mise en œuvre du budget, elle se place également 4<sup>e</sup> après la Lettonie, l'Estonie et la Roumanie. Dans l'ensemble, lorsqu'on calcule la moyenne des différents scores dans ces trois domaines, la Slovaquie arrive en 4<sup>e</sup> position après l'Estonie, la Lettonie et la Slovénie.

Selon cette analyse et compte tenu des derniers développements, les principaux atouts des institutions budgétaires slovaques sont les suivants :

- Une stratégie d'assainissement budgétaire pluriannuelle basée sur un cadre budgétaire à moyen terme couvrant toutes les administrations publiques. Depuis 2005, un budget indicatif sur trois ans pour l'administration centrale fixe des objectifs budgétaires cohérents dans le temps.
- Le potentiel de recettes et de dépenses extrabudgétaires est limité. Le cadre budgétaire des administrations publiques est exhaustif et son exécution est contrôlée au moyen des comptes des administrations publiques, qui sont complets.
- Le ministère des Finances dirige le cycle budgétaire. Il élabore des objectifs annuels préliminaires pour le gouvernement, mène les négociations bilatérales avec les ministères et détient le pouvoir de décision concernant les reports de l'exercice précédent et les transferts entre postes.
- Le gouvernement exerce un contrôle politique complémentaire pour la réalisation des objectifs. Un comité spécial peut résoudre les conflits sans l'accord de la totalité du gouvernement. Si des tensions concernant le budget surgissent au sein du Parlement, le vote sur le budget peut être combiné à un vote de confiance afin de dénouer le désaccord.
- Des dispositifs empêchent un comportement de dépense procyclique des recettes inattendues générées par une croissance plus forte que prévu ou par d'autres facteurs favorables – situation fréquente dans les pays adhérant à l'UE<sup>4</sup>.

### Encadré 5.1. **Le renforcement des institutions budgétaires et les domaines où une convergence plus poussée est possible** (suite)

Selon la même étude et des analyses plus récentes<sup>5</sup>, le cadre de gestion budgétaire slovaque présente certaines faiblesses résiduelles ou nouvelles. Des progrès sont nécessaires dans les domaines suivants afin d'adapter les institutions aux nouveaux besoins et de les renforcer :

- Les risques de fraude et de corruption restent élevés. L'infrastructure d'audit est en retard. Il faudrait développer les unités d'audit internes des organismes dépensiers et les audits externes de l'Office suprême de vérification des comptes en vue d'une plus grande intégrité dans les dépenses, les marchés publics et la gestion.
- La définition de priorités stratégiques et la budgétisation axée sur les résultats ne sont pas encore assimilées par les institutions budgétaires. Les directives gouvernementales concernant la diffusion de ces bonnes pratiques n'ont pas été appliquées faute d'engagement et d'expertise technique suffisante au sein des organismes dépensiers.
- La comptabilité d'exercice, qui permet de comptabiliser les coûts des immobilisations et de l'amortissement physique des différents services publics, n'est pas suffisamment pratiquée dans le secteur public. Sa diffusion est une condition préalable à l'utilisation de la budgétisation axée sur les résultats.
- La rapidité du processus de décentralisation budgétaire, qui transfère des pouvoirs de dépense accrus aux administrations régionales et municipales, risque de saper l'intégrité de la procédure budgétaire et sa cohérence avec la politique macroéconomique nationale. Elle risque également d'amplifier les faiblesses existantes des institutions budgétaires dans les domaines de l'audit, de la comptabilité, de la budgétisation axée sur les résultats et de la lutte contre la fraude et la corruption. Le cadre budgétaire devrait encore être renforcé dans ces domaines (voir l'annexe 5.A1).

1. Voir Scott (2001), Von Hagen (2003), FMI (2004).
2. Les dix pays inclus dans la comparaison sont la Slovaquie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovénie, la Bulgarie et la Roumanie.
3. Gleich (2002).
4. Notamment après 2005. Une loi de finances rectificative est nécessaire lorsque les recettes ou les dépenses s'écartent des objectifs de plus d'un pour cent.
5. OCDE-SIGMA « Peer Assistance to the Public Internal Financial Control System in the Slovak Republic », Support for Improvement in Governance and Management Programme, OCDE, 2003; FMI « Slovak Republic: Report on the Observance of Standards and Codes », mars 2005; FMI « Slovak Republic: Compliance with Data Dissemination Standards-General Report », mai 2005.

secteur public risquent d'être entravés au niveau des régions et des communes. Les règles sur « l'encours de la dette » exercent une certaine discipline *de facto*, mais un mécanisme plus direct garantissant la cohérence de la politique budgétaire à tous les niveaux d'administration est probablement nécessaire.

- L'infrastructure d'audit des administrations infranationales est très insuffisante. Les systèmes d'audit interne ne sont pas encore pleinement établis et l'indépendance des auditeurs internes est limitée. Dans le domaine des audits externes, l'Office suprême de vérification des comptes n'est légalement pas habilité à vérifier les comptes des administrations infranationales, sauf en ce qui concerne l'emploi des ressources de l'État et des fonds de l'UE considérées comme des ressources de l'État. Les risques de fraude budgétaire et d'autres formes de corruption à l'échelon infranational sont considérés comme élevés. Un renforcement significatif des institutions budgétaires est requis dans ce domaine<sup>11</sup>.

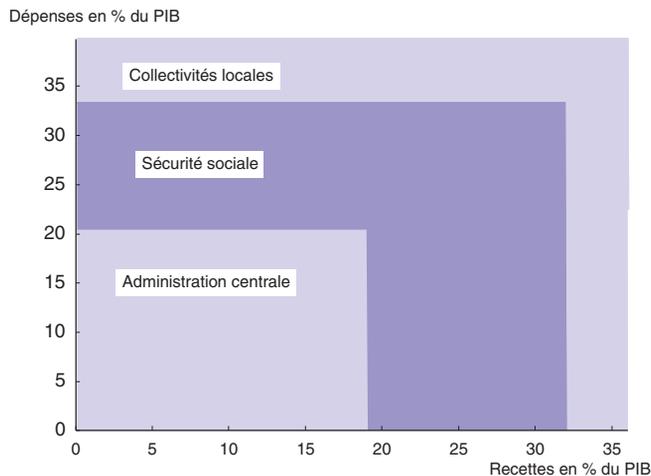
Tableau 5.1. **Compétences de l'administration centrale, des régions et des communes**

En 2005

Administration centrale	Régions	Communes
Politique économique, politique étrangère, politique de sécurité, défense, protection civile, justice, police, lutte contre l'incendie, tribunaux, prisons, douanes, monnaie, fiscalité (sauf impôts locaux), poste, autoroutes et routes principales de catégorie I, chemins de fer, voies navigables, services du travail et de l'emploi, universités, certaines installations médicales, culturelles et scolaires, aéroports.	Routes de catégories II et III, aménagement du territoire, développement régional, établissements scolaires du secondaire, hôpitaux, certains établissements sociaux (maisons de retraite, services sociaux pour enfants, centres de crise, orphelinats), équipements culturels (galeries, musées, théâtres, certaines bibliothèques), licences pour pharmacies et pour exercice privé de la médecine.	Routes locales, urbanisme, transports publics, protection de la nature et de l'environnement, gestion de l'eau, assainissement, ordures ménagères, développement économique local, logement, établissements d'enseignement préscolaire et primaire, équipements pour soins de santé, certains hôpitaux, culture, police locale.
<b>Supervision, par l'administration centrale, des compétences « déléguées »</b> (normes nationales et inspection centrale)		
Inspection des établissements scolaires, surveillance sanitaire, inspection du travail, supervision liée aux assurances sociales, inspection dans le secteur de la construction, contrôle vétérinaire et phytosanitaire, surveillance environnementale, protection du patrimoine culturel, inspection dans le secteur du commerce de détail, supervision des pharmacies, surveillance de la production de denrées alimentaires.		

Graphique 5.3. **Ventilation des comptes des administrations publiques**

2005



Source : Ministère des Finances.

En résumé, la décentralisation est très ambitieuse. Elle est principalement motivée par des considérations politiques plutôt que par un souci d'efficacité économique. Néanmoins, elle offre de réelles possibilités de renforcer la responsabilité envers les usagers locaux, d'améliorer la qualité des services publics et de réduire les coûts. Pour concrétiser ce potentiel, le gouvernement devra remédier à deux grandes faiblesses structurelles : la fragmentation excessive des communes et l'insuffisance des garde-fous contre les dépassements de dépenses et la fraude budgétaire à l'échelon local.

### Le cadre budgétaire à moyen terme est ambitieux, mais il faut renforcer la définition des priorités

Dans son programme de convergence soumis à l'Union européenne, le gouvernement slovaque annonçait une stratégie budgétaire très ambitieuse<sup>12</sup>. Elle implique que : i) le déficit public passe en dessous de 3 % en 2007, sans augmenter le ratio de prélèvements

obligatoires (ce qui confirme un objectif déclaré antérieurement)<sup>13</sup>; ii) les finances publiques doivent renouer avec l'équilibre en 2010; et iii) elles doivent, après cette date, se maintenir sur une trajectoire budgétaire viable à long terme malgré la détérioration de la situation démographique<sup>14</sup>. Comme l'explique le chapitre 2, cette stratégie vise à permettre à la Slovaquie d'adhérer sans heurts à l'Union économique et monétaire. Le gouvernement a confirmé et actualisé ces objectifs dans le projet de budget 2006 et le cadre budgétaire à moyen terme pour 2006-2008 (tableau 5.2).

Les principaux objectifs de la stratégie budgétaire à moyen terme sont les suivants :

- L'assainissement budgétaire s'appuiera sur une nouvelle diminution de la part des dépenses dans le PIB, bien que, selon les prévisions, les dépenses publiques réelles devraient augmenter modérément<sup>15</sup>; une croissance soutenue du PIB devrait contribuer à atteindre cet objectif<sup>16</sup>.
- Parmi les dépenses publiques, les transferts aux ménages et aux entreprises continueront de baisser en pourcentage du PIB<sup>17</sup>.
- Les salaires du secteur public, en pourcentage du PIB, devraient décroître, essentiellement grâce à une diminution du nombre d'enseignants et à une progression ralentie des traitements dans le secteur public; cette progression devrait rester inférieure à celle des salaires dans le secteur privé<sup>18</sup>.
- La part des recettes publiques totales dans le PIB devrait s'accroître, grâce à l'augmentation des transferts de l'UE. La part des recettes de l'État provenant de l'impôt et des cotisations sociales diminuera légèrement<sup>19</sup>.
- À plus long terme, l'objectif fondamental est de continuer de respecter les règles en matière de déficit et d'endettement du Pacte de stabilité et de croissance, malgré une évolution démographique défavorable qui entraînera une hausse du ratio de dépendance des personnes âgées de 17 % en 2000 à 30 % en 2030 et à 50 % en 2050. Les autorités considèrent que, sous réserve de procéder à de nouveaux ajustements des paramètres du système de retraite, cet objectif est réalisable et que le ratio de la dette publique par rapport au PIB ne dépassera pas un plafond de 45 %.

La prudence a présidé à l'élaboration du cadre budgétaire à moyen terme, qui a déjà des effets opérationnels : depuis le budget 2005, des *prévisions de finances publiques* sur trois ans basées sur ce cadre ont été adoptées par le Parlement, et cette pratique sera maintenue par période de trois années glissantes. Si ce cadre est appliqué dans sa globalité, il devrait contribuer à la prévisibilité budgétaire dans la deuxième moitié de la décennie et jouer un grand rôle dans la mise en œuvre de la stratégie d'adhésion à l'UEM.

Néanmoins, ce cadre comporte certaines faiblesses : i) le gouvernement pourrait être confronté à des recettes plus faibles et/ou à des dépenses plus élevées, et ii) il semble n'impliquer que des changements de portée limitée dans l'orientation stratégique et fonctionnelle des ressources publiques.

La mise en œuvre de la stratégie à moyen terme pourrait se heurter à des risques et à des tensions plus nombreux que ce qu'envisage le cadre officiel. Ces pressions pourraient contraindre les autorités à réduire les dépenses plus rapidement que prévu, sachant que le gouvernement exclut toute augmentation d'impôt. Les pressions budgétaires supplémentaires pourraient se manifester dans deux principaux domaines : i) il est possible que les comptes de la sécurité sociale se détériorent davantage que prévu, et ii) la

Tableau 5.2. **Cadre budgétaire à moyen terme, 2006-2008**  
Recettes et dépenses consolidées des administrations publiques en % du PIB, SEC 95

	2003 E	2004 B	2004 E	2005 B	2005 E	2006 B	2007 B	2008 B
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>36.1</b>	<b>36.2</b>	<b>35.2</b>	<b>37.1</b>	<b>36.5</b>	<b>36.9</b>	<b>36.9</b>	<b>36.2</b>
Recettes fiscales	18.1	17.9	17.5	17.4	17.6	17.3	17.3	17.3
Impôt sur le revenu des personnes	3.3	2.1	2.5	2.4	2.6	2.4	2.4	2.8
Impôt sur les sociétés	2.8	1.8	2.2	2.1	2.4	2.2	2.3	2.5
TVA	6.7	8.8	7.9	8.4	7.9	8.4	8.4	7.8
Droits d'accise	3.1	3.3	3.4	3.3	3.4	3.2	3.1	3.1
Impôts locaux (communes)	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
Cotisations de sécurité sociale	13.9	13.1	12.6	13.5	12.8	13.5	13.4	12.7
Organisme d'assurances sociales	8.2	8.3	8.0	8.4	8.0	8.4	8.3	8.0
Caisses d'assurance maladie	4.8	4.8	4.6	5.1	4.8	5.1	5	4.7
Recettes non fiscales	4.1	3.8	4.3	4	3.9	3.6	3.7	3.1
dont : intérêts	0.7	0.5	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2
Subventions et transferts	0	1.4	0.7	2.2	2.2	2.5	2.5	3.0
dont : de l'UE	0	1.4	0.6	2.2	2.2	2.5	2.5	3.0
<b>DÉPENSES TOTALES</b>	<b>39.9</b>	<b>40.2</b>	<b>38.5</b>	<b>40.4</b>	<b>39.9</b>	<b>39.8</b>	<b>38.8</b>	<b>37.4</b>
Dépenses courantes	36.8	36.4	35.2	36.4	36.0	35.9	34.9	34.7
Salaires bruts	7.4	7.2	6.9	7	7.0	6.9	6.8	6.7
Salaires	5.5	5.4	5.2	5.3	5.2	5.2	5.1	5.0
Cotisations patronales de sécurité sociale	1.9	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7
Biens et services	5.1	5.2	5.6	5.4	5.3	5.4	5.2	6.2
Subventions et transferts	21.7	21.6	20.5	21.7	21.4	21.2	20.6	19.8
Subventions agricoles	0.7	1	0.8	1	0.9	1	0.9	0.6
Subventions aux transports	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6
Mesures actives du marché du travail	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
Prélèvements budget UE	0	0.7	0.6	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Autres subventions et transferts	1.7	1.8	1.5	1.5	2.3	1.3	1.1	1.2
Paiements de sécurité sociale								
Caisses d'assurance maladie	4.9	4.7	4.7	4.9	4.8	4.9	4.9	4.7
Prestations maladie	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Pensions de vieillesse et d'invalidité	7.5	7.5	7.5	7.5	7.4	7.5	7.4	7.3
Allocations chômage	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Prestations d'aide et d'aide sociale versées par l'État	2.7	2.5	2.1	2.3	2.3	2.2	2.1	1.9
Cotisations de sécurité sociale pour le compte de certains groupes	2.2	1.8	1.7	1.9	1.8	1.9	1.8	1.8
Paiements d'intérêts	2.5	2.5	2.2	2.4	2.3	2.3	2.3	0.2
Dépenses d'équipement	3.1	3.8	3.3	4	3.9	4	3.9	2.7
Actifs immobilisés	2.5	2.6	2.7	2.6	2.6	2.5	2.3	1.3
Transferts en capital	0.6	1.2	0.6	1.4	1.4	1.5	1.6	1.4
<b>BESOIN (-) / CAPACITÉ (+) DE FINANCEMENT</b>	<b>-3.7</b>	<b>-4</b>	<b>-3.3</b>	<b>-3.4</b>	<b>-3.4</b>	<b>-2.9</b>	<b>-1.9</b>	<b>-1.3</b>
Déficit de recettes du régime de répartition	0	0	0	-0.4	-0.8	-1	-1.1	-1.4
<b>BESOIN (-)/CAPACITÉ (+)</b>								
<b>Y compris déficit de recettes du régime de répartition</b>	<b>-3.7</b>	<b>-4</b>	<b>-3.3</b>	<b>-3.8</b>	<b>-4.2</b>	<b>-3.9</b>	<b>-3</b>	<b>-2.7</b>

E = Estimations.

B = Budgétisé.

1. Coût budgétaire de la réforme des retraites selon les prévisions du ministère des Finances, pris en compte dans le cadre budgétaire triennal 2006-2008.

Source : Projet de budget 2006-2008 du ministère des Finances.

gestion macroéconomique pourrait obliger à resserrer la politique budgétaire davantage que prévu.

Les comptes de la sécurité sociale devraient rester excédentaires au cours de la période prévisionnelle, mais cette estimation est basée sur un scénario favorable qui pourrait ne pas se concrétiser. Les prévisions des comptes de l'assurance chômage et de

l'assurance vieillesse s'appuient sur une tendance à la diminution du chômage<sup>20</sup>. Les prévisions concernant le système de santé supposent que les dépenses de santé totales se stabilisent autour de 6.5 % du PIB, tandis que les dépenses publiques de santé de la part des caisses d'assurance maladie s'établiront à environ 4.6-4.8 % du PIB – autant d'hypothèses ambitieuses<sup>21</sup>. Même si les autorités jugent que leurs prévisions macroéconomiques sont prudentes et que les réformes récentes du système de santé parviendront à contenir les dépenses dans les limites des ressources budgétaires disponibles, un double risque persiste, à savoir un ralentissement de la croissance de l'emploi et une accélération des dépenses de santé<sup>22</sup>.

Il se peut également que le déficit doive être réduit plus rapidement que prévu si la surchauffe impose des mesures de stabilisation plus rigoureuses avant l'entrée dans l'UEM, comme l'explique le chapitre 2. Il ne faut pas ignorer le risque d'une telle pression. Une croissance plus forte pourrait contribuer à réduire le niveau du déficit public, toutes choses étant égales par ailleurs<sup>23</sup>, mais on peut également s'attendre à des pressions procycliques, notamment pour les *salaires du secteur public* et les *dépenses des administrations infranationales*. Le gouvernement est conscient de ces risques et s'est déclaré prêt à ajuster les dépenses de l'administration centrale dans le cas où ils surviendraient. Une hiérarchisation des dépenses et des coupes sélectives pourraient s'avérer nécessaires dans de telles circonstances.

Le cadre à moyen terme ne prévoit pas de réorientation radicale des ressources publiques au cours de la période prévisionnelle. Ce cadre n'étant pas une loi de finances, le gouvernement pourrait le considérer comme un document statique concernant la structure des postes de recettes et de dépenses, et estimer qu'une redistribution entre ces postes devrait être opérée dans les budgets annuels. Mais il pourrait aussi juger nécessaire de reporter ces considérations stratégiques à des négociations politiques futures, lorsque les grands équilibres des finances publiques seront garantis et les critères de Maastricht respectés.

À la lumière de l'analyse des chapitres précédents, une réaffectation des ressources devrait être envisagée dans les trois domaines suivants :

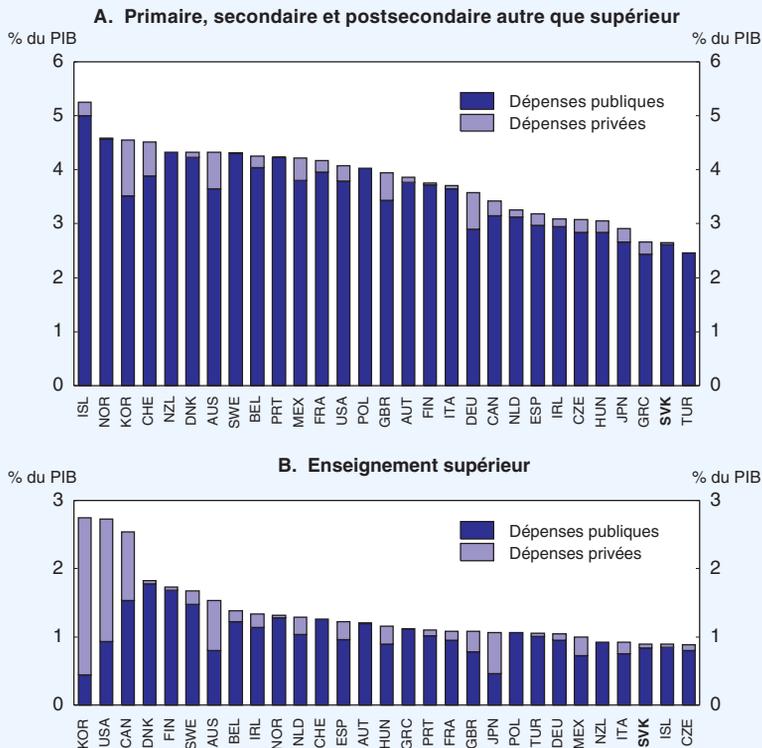
- Une augmentation des ressources publiques consacrées à l'éducation semble souhaitable dès lors que les réformes institutionnelles assurant leur bon usage pourront être mises en œuvre (encadré 5.2).
- Les cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires pourraient être réduites de 15 % à 20 %. Si les catégories de travailleurs bénéficiaires sont bien ciblées, le coût budgétaire *direct* de cette mesure pourrait rester inférieur à 1 % du PIB (voir le chapitre 3).
- Au plan technique, il devrait être possible de financer ces surcoûts par une réduction des dépenses et d'autres réaffectations. Les sources d'économies potentielles incluent : les 2 % des impôts sur le revenu réservés aux organisations à but non lucratif (qui constituent une dotation *de facto*); les fortes subventions agricoles (2 % du PIB – la moitié provenant de l'UE – pour les travailleurs agricoles, qui représentent 4 % de la population active; le projet de loi de finances pour 2006-2008 prévoit une réduction de ces transferts (voir le tableau 5.2); les subventions industrielles, qui atteignent pratiquement 2 % du PIB, et les coûts administratifs du morcellement des communes.
- En l'absence de réduction des dépenses existantes, le ministère des Finances a indiqué qu'il disposait d'une marge de manœuvre restreinte pour effectuer des redistributions et engager de nouvelles politiques à moyen terme. Il a annoncé que 4.7 milliards de SKK

### Encadré 5.2. Dépenses consacrées à l'éducation : la Slovaquie restera-t-elle à la traîne?

La Slovaquie est en retard par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE pour ce qui est du niveau et de la composition des ressources publiques et privées consacrées à l'éducation (graphique 5.4). Les ressources publiques allouées à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur représentent seulement 3.7 % du PIB, alors qu'elles s'échelonnent entre 5 % et 9 % dans la plupart des autres pays. Les dépenses par étudiant du supérieur sont également beaucoup plus élevées que pour les élèves du primaire et du secondaire, ce qui constitue une autre différence importante avec d'autres pays de l'OCDE. En outre, le programme à moyen terme prévoit une croissance plus forte des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur, à un taux annuel de 5 %. Dans l'enseignement primaire et secondaire, les coûts *par élève* devraient rester stables en termes réels. Étant donné que le niveau des dépenses par élève est faible et que les perspectives de diminution du nombre d'enseignants sont limitées, cette hypothèse de « coûts réels constants par élève » suppose implicitement que le capital humain et les technologies engagés dans l'éducation publique resteront à un niveau faible (le graphique 4.6 au chapitre 4 illustre le bas niveau des salaires relatifs des enseignants par rapport à d'autres pays de l'OCDE). Le ministère de l'Éducation reconnaît que le cadre à moyen terme n'intègre aucune initiative budgétaire spécifique visant à améliorer la *qualité* de l'éducation.

#### Graphique 5.4. Dépenses consacrées aux établissements scolaires

En % du PIB, 2001



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2004.

seulement (0.4 % du PIB) pourraient être alloués chaque année aux projets publics prioritaires.

## Nouvelles réformes visant à améliorer la qualité de la gouvernance et des services publics

Le cadre budgétaire à moyen terme semble refléter une certaine inertie dans la répartition des dépenses, mais les autorités restent conscientes de la nécessité d'améliorer les performances du secteur public. De nombreux indices, qui vont d'une série « d'enquêtes auprès des usagers » à des analyses plus spécifiques des besoins en services publics (voir les chapitres précédents), mettent en évidence la nécessité impérieuse de rehausser la qualité des services publics. De même, les réformes de fond de nature législative ou réglementaire appellent plus d'efficacité au niveau de l'application (graphique 5.5). L'examen des réformes de l'environnement des entreprises auquel on a procédé au chapitre 4 illustre également la nécessité d'améliorer l'application (graphique 4.15). Les améliorations requises ne pourront être mises en œuvre que par un redéploiement des dépenses et une utilisation plus efficace des ressources dans les secteurs fondamentaux.

Les informations disponibles sur les pratiques de gestion en vigueur dans le secteur public révèlent que la Slovaquie est dotée d'un système d'administration publique traditionnel utilisant peu les techniques de gestion modernes. Même si l'efficacité des nouvelles techniques n'est pas pleinement prouvée dans tous les cas, le retard de la Slovaquie pourrait être préoccupant dans la mesure où il peut traduire une moindre aptitude à adopter ces innovations (graphique 5.5 et tableau 5.3)<sup>24</sup>.

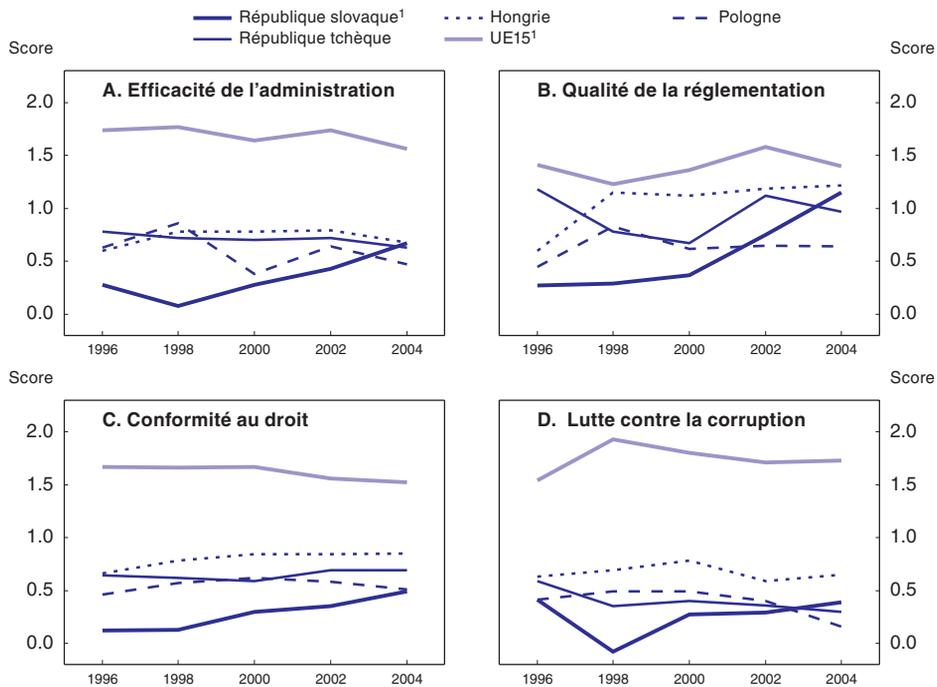
La « stratégie de réforme de la gestion des finances publiques », publiée en 2003, souligne la nécessité d'améliorer la qualité de la gestion publique et des dépenses publiques par : i) une plus grande *transparence* des coûts des services; ii) une conception des services davantage axée sur les *résultats*; et iii) une planification à moyen terme des *priorités*. Le Programme de convergence 2004 pour l'adhésion à l'Union européenne précise que « l'objectif est d'optimiser le rendement des capitaux investis. L'introduction de la budgétisation axée sur les résultats, dans laquelle le processus budgétaire est centré sur des objectifs mesurables et clairement définis, jouera un rôle crucial »<sup>25</sup>. Le Rapport national 2003 sur la réforme économique met en exergue d'autres dimensions en ajoutant que « la fourniture efficace des services publics nécessite avant tout une administration publique hautement qualifiée; pour cela, il faut attirer et conserver les fonctionnaires les plus compétents et poursuivre la décentralisation des administrations publiques »<sup>26</sup>.

Le gouvernement a manifesté à plusieurs occasions sa volonté d'améliorer la performance du secteur public en affectant les ressources aux principaux secteurs et en les employant de manière efficace et compétitive. Cette action s'appuie sur trois orientations : i) l'introduction de la *budgétisation axée sur les résultats*, ii) l'utilisation de la *gestion du personnel basée sur les performances*; et iii) le recours aux *mécanismes de marché* dans la prestation des services publics. Ensemble, ces instruments devraient faciliter la redistribution des dépenses; néanmoins, ils en sont encore à un stade quasi expérimental.

### **Budgétisation axée sur les résultats**

La Slovaquie tente d'introduire la budgétisation axée sur les résultats depuis 2002 afin de soumettre les activités publiques à des objectifs précis et à des critères clairs de

Graphique 5.5. Possibilités de meilleure gouvernance



Note : Les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale se fondent sur des enquêtes d'opinion et des scores synthétiques pour différents aspects de la gouvernance. Par exemple, l'indicateur d'efficacité de l'administration prend en compte la qualité de la fourniture des services publics, la qualité de l'administration, la compétence des fonctionnaires, l'indépendance de la fonction publique par rapport aux pressions politiques et la crédibilité de la détermination du gouvernement.

1. Moyenne non pondérée de l'UE15.

Source : D. Kaufmann, A. Kraay et M. Mastruzzi (2005).

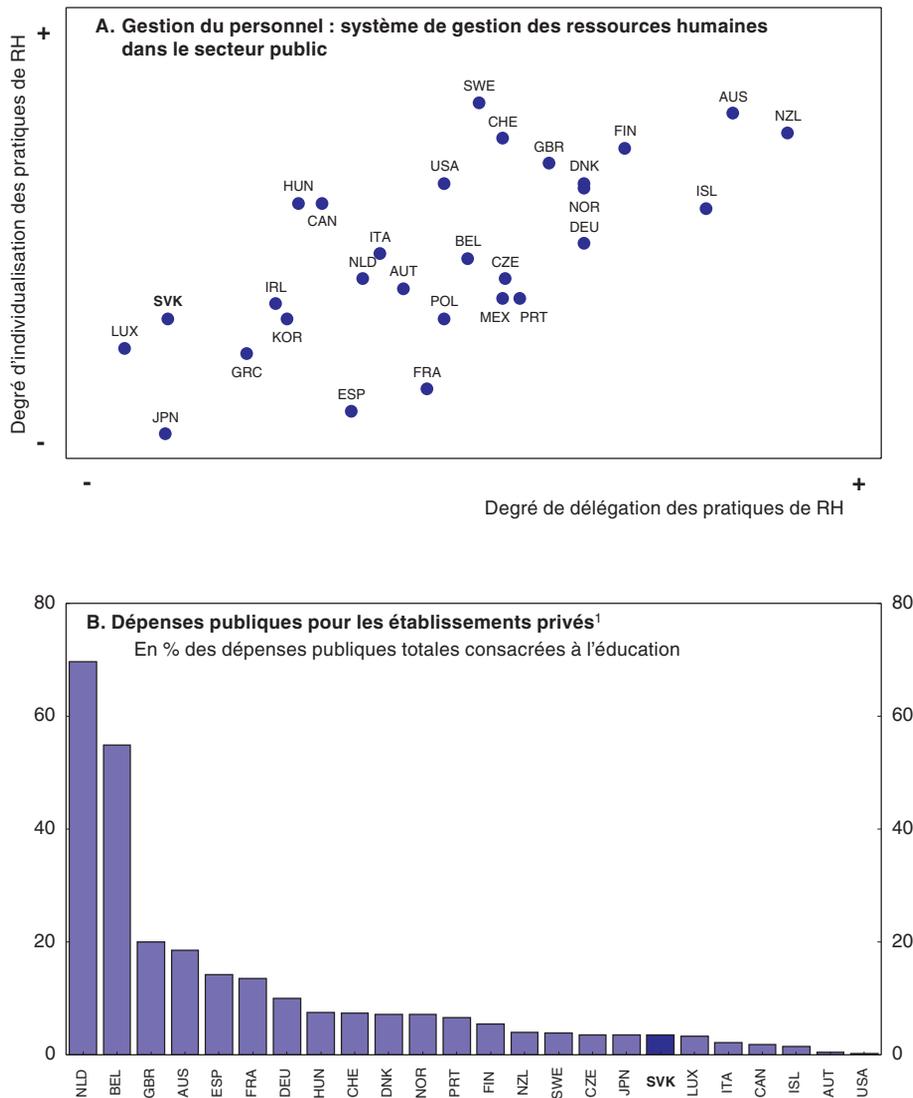
transparence des coûts et de performance. Il s'agit en définitive d'utiliser le budget comme instrument stratégique d'affectation des ressources<sup>27</sup>. L'introduction de cette méthode se heurte néanmoins à des obstacles d'ordre politique, technique et humain. La date butoir de 2005 pour sa généralisation n'a pas été tenue.

Le gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion à la budgétisation axée sur les résultats. De nouvelles mesures ont été annoncées en 2005 en vue de surmonter la réticence des ministères à publier des objectifs et des valeurs de référence. Les ministères seront désormais tenus de publier des commentaires de leurs programmes et de leurs objectifs, ainsi qu'un examen détaillé de leurs besoins de financement. À partir de 2006, des rapports devront être établis tous les ans en mai-juin, entre la mise au point de la première version du budget et sa discussion entre le ministère des Finances et les ministères concernés.

### Gestion du personnel basée sur les performances

La Slovaquie souffre d'un problème classique du secteur public : le nombre élevé de fonctionnaires s'accompagne de rémunérations moyennes faibles, ce qui nuit à la motivation et au capital humain dans le secteur public. Ce problème est particulièrement aigu du fait du rôle considérable que joue l'emploi public dans les régions touchées tout spécialement par le chômage – et de la rigidité qui en résulte – et en raison des niveaux particulièrement bas des salaires publics dans certains secteurs, l'enseignement par exemple<sup>28</sup>. Les nouvelles lois sur la fonction publique de 2001, qui ouvrent de nouvelles

Graphique 5.6. Réformes de la gestion publique



1. Dépenses publiques directes consacrées aux établissements privés.

Source : OCDE, *Évolution des politiques de ressources humaines dans les pays de l'OCDE; Regards sur l'éducation*, 2004.

possibilités d'examen des compétences, d'ajustement de l'emploi, de recrutement et de rémunération en fonction des performances, constituaient d'importantes réformes qui auraient pu faciliter les évolutions nécessaires<sup>29</sup>.

Mais cette réforme et la mise en place d'un nouveau *Service de la fonction publique* chargé de sa mise en œuvre n'ont pas provoqué de changements notables dans la gestion de l'emploi public. L'emploi et les salaires sont restés relativement stables au cours des trois dernières années, si l'on tient compte de la baisse de 3 % du nombre d'enseignants (tableaux 5.4 et 5.5). Les difficultés sur le marché du travail ont à l'évidence érigé un obstacle « social » aux ajustements. En conséquence, les modes de rémunération n'ont pas pu être réformés : le rôle de la rémunération axée sur les compétences, les responsabilités et les performances n'a pas été accru, contrairement à ce qui était prévu.

Tableau 5.3. **Partenariats public/privé**  
État des partenariats public/privé (PPP), par pays et secteur

	Routes et ponts	Méto léger	Rail lourd	Écoles	Santé et hôpitaux	Hébergement central	Aéroports	Logement	Ports	Prisons	Eau et eaux usées (y compris déchets solides)
	Principaux secteurs					Secteurs secondaires					
Autriche	□		□	■	□	■	■			■	■
Belgique	□	■	■	■			□	□			□
République tchèque	□	■	■	■	■		■	■			□□
Danemark	□		□	□		■			□	■	
Finlande	□	■	■	□	■	■					■
France	□□	□□	□	■	□	□	□		□	□	□□
Allemagne	□□	□□	□□	□□	■	□	■			□	□□
Grèce	□□					■	□□				
Hongrie	□□	■		□□	□			■		□	□□
Irlande	□□	□		□□	□	■		□			□□
Italie	□□	□□			□□	■	□	■	□	■	□
Luxembourg							■				
Pays-Bas	□□		□□	□	■	■		■	■	■	□□
Norvège	□□		■	□	□	■				■	
Pologne	□	■	■			■	■	■	□		□
Portugal	□□	□□	■	■	□		■	■	■	■	□□
Slovaquie	■						■				■
Slovénie											□□
Espagne	□□	□□	■	■	□	■	■		□□		□□
Suède	■	■	■		■						
Turquie	■	■	■				□□				□□
Royaume-Uni	□□	□□		□□	□□	□□	□□	□□		□□	□

■ Projets PPP actuellement en discussion.

□ Projets PPP ayant fait l'objet d'un appel d'offres, mais pas encore opérationnels.

□□ Projets PPP opérationnels.

Source : OCDE (2005).

Tableau 5.4. **Emploi et rémunérations dans les administrations publiques, 2001-2005**

	Nombre d'agents	Variation (%)	Rémunération (milliers de SKK)	Variation (%)	Rémunération moyenne (milliers de SKK)	Variation (%)
2001	412 505	–	57 503 664	–	11 598	–
2002	414 770	0.55	65 836 269	14.49	13 195	13.77
2003	410 483	–1.03	71 873 707	9.17	14 557	10.32
2004	405 887	–1.12	78 802 158	9.64	16 099	10.59
2005	399 598	–1.55	82 645 955	4.88	17 235	7.06

Note : La réduction de l'emploi public signalée dans les tableaux 5.4 et 5.5 concerne les postes inscrits directement au budget de l'État.

Dans ces circonstances, les réalisations d'un ministère en particulier (celui des Finances) méritent d'être soulignées. Ce ministère est en effet parvenu à réduire ses effectifs totaux de 30 % entre 2002 et 2004 et à réaffecter les fonds ainsi économisés à des augmentations de salaires basées sur les résultats et sur les compétences<sup>30</sup>. Cela lui a permis de recruter une nouvelle génération de fonctionnaires très qualifiés, dont certains

Tableau 5.5. **Ventilation de l'emploi dans les administrations publiques, budget 2004-2005**

Sous-secteur des administrations publiques	2004	2005	Différence
Administration centrale <sup>1</sup>	181 847	176 936	-4 911
– Organismes budgétaires	145 128	140 962	-4 166
– Organismes de service public	14 742	13 916	-826
– Universités publiques	21 353	21 413	60
– Fonds pour les biens de l'État, organisme foncier slovaque, organismes extrabudgétaires	466	489	23
– Autres organismes	158	156	-2
Collectivités locales <sup>2</sup>	215 140	213 582	-1 558
Caisse de sécurité sociale et d'assurance maladie	8 900	9 080	180
Administrations publiques	405 887	399 598	-6 289

1. À l'exclusion des agents pour lesquels il y a eu transfert de l'administration centrale aux collectivités territoriales (communes et régions).
2. Y compris les agents transférés de l'administration centrale.

en provenance d'entreprises privées<sup>31</sup>. Il semble avoir mené à bien ces réformes grâce à sa vision claire de ce qu'il voulait accomplir, mais aussi, selon toute vraisemblance, grâce à sa petite taille : les effectifs n'ont été réduits que de 800 à 550 postes. Pourtant, cet exemple donné par le ministère responsable du contrôle des dépenses publiques est important vis-à-vis des autres ministères et doit orienter les politiques d'emploi dans les autres organismes publics.

### **Utilisation des mécanismes de marché dans la prestation des services publics**

Si les réformes sont relativement bien avancées pour ce qui est des prix administrés et de la concurrence dans les industries de réseau, les principaux services financés par l'État tels que l'éducation, la santé et les services sociaux sont traditionnellement fournis par des monopoles nationaux ou locaux, qui offrent des services gratuits ou à des prix fortement subventionnés. Comme tous les autres pays de l'OCDE, mais avec un certain retard, la Slovaquie a commencé à introduire les mécanismes du marché afin de rendre ces services plus efficaces et d'optimiser leur rapport coût-efficacité<sup>32</sup>. Cela se traduit par la mise en place de *redevances d'utilisation* afin de brider une demande excessive et d'améliorer la responsabilité, et par la *séparation du financement et de la production*, qui permet à des entités privées et concurrentielles de fournir les services. Toutefois, la mise en œuvre de ces innovations reste encore limitée : des redevances partielles et une certaine dose d'offre privée ont été introduites dans les services de santé, mais leur déploiement ciblé dans l'éducation s'est heurté à une forte résistance.

Les nouvelles possibilités créées par la décentralisation (certaines administrations régionales et municipales se montrent désireuses d'expérimenter les nouvelles approches) devraient élargir le champ des innovations à l'avenir. Les informations sur les résultats de ces expériences que certaines organisations à but non lucratif envisagent de publier devraient contribuer à ce processus<sup>33</sup>.

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, la prestation de services publics de base de haute qualité est essentielle pour la croissance future de l'économie. Améliorer l'éducation à tous les niveaux, accroître l'employabilité des chômeurs (y compris de la minorité rom), mieux faire appliquer la loi, adopter une politique de la concurrence et des réglementations sectorielles plus efficaces et mener des politiques de développement durable qui minimisent les coûts de mise en conformité sont autant de domaines d'action

prioritaires. Voici quelques-unes des principales contributions que les réformes de la gestion publique pourraient apporter dans ces domaines :

- **Enseignement primaire et secondaire** : l'introduction de la *budgetisation axée sur les résultats* au niveau municipal et régional permettrait de fixer des objectifs concernant les résultats effectifs des élèves (leurs résultats scolaires). Appliquée aux enseignants, la *gestion des ressources humaines basée sur les performances*, qui serait introduite sur la base des données pratiques recueillies grâce à l'expérience internationale<sup>34</sup>, pourrait étayer ces efforts de réforme. Enfin, le recours à la *prestation concurrentielle des services*, y compris par de nouveaux entrants privés et internationaux, peut également faciliter la diffusion des innovations pédagogiques et des meilleures pratiques.
- **Enseignement supérieur** : il existe un large potentiel d'introduction de *mécanismes de marché* dans l'enseignement universitaire. Les *frais de scolarité* et l'*offre concurrentielle* de services par de nouveaux établissements contribueraient à améliorer les capacités et les taux d'inscription, et aussi à diffuser de nouvelles techniques d'enseignement. On ne peut que déplorer le fait que les efforts déployés par le gouvernement pour introduire des frais de scolarité (même contrebalancés par des bourses d'études généreuses) ont été bloqués à deux reprises par le Parlement, en 2004 et en 2005. De nouvelles réformes sont nécessaires pour accroître la transparence et la compétitivité du système d'accréditation, et pour faciliter l'ouverture d'établissements nationaux et internationaux de grande qualité. Les prestataires internationaux pourraient jouer un rôle spécial dans la diffusion du savoir-faire international en Slovaquie, notamment par le biais de leurs programmes d'enseignement postuniversitaire et de formation continue. Les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur devraient être réformés dans une logique concurrentielle afin de faciliter l'entrée de ces prestataires et d'assurer des règles du jeu plus équitables. Il faudrait également recourir plus largement aux subventions de recherche allouées sur des critères de compétitivité en tant que mécanisme de financement concurrentiel.
- **Politiques en faveur de la minorité rom** : concernant les politiques en faveur de la minorité rom, la *gestion axée sur les résultats* des ressources budgétaires et le recours aux *mécanismes de marché* pour la prestation des services requis pourraient être bénéfiques (encadré 5.3).
- **Application de la loi** : une *approche axée sur les résultats* et des *performances de référence* (basées sur des indicateurs statistiques d'efficacité du système judiciaire) pourraient largement contribuer à rendre le pouvoir judiciaire « autonome » plus transparent et plus efficace.
- **Politique de la concurrence** : l'*orientation sur les résultats* et des *systèmes de rémunération basés sur les compétences* et sur les *performances* renforceraient le Service antimonopole et les régulateurs sectoriels. Ces organismes peuvent s'appuyer sur des lois modernes et un personnel motivé, mais il pourrait être nécessaire de procéder à une évaluation plus formelle de leurs performances. Ils sont susceptibles de se heurter à des contraintes de ressources dans l'accomplissement de leurs fonctions de promotion de la concurrence. Ils peuvent également rencontrer des difficultés pour recruter des spécialistes. De nouvelles techniques de gestion et de financement pourraient contribuer à leur assigner des objectifs ambitieux et à les doter des ressources adéquates.
- **Développement durable** : les préoccupations environnementales s'amplifient en Slovaquie. Malgré les hausses récentes des prix de l'énergie, l'intensité énergétique et les

### Encadré 5.3. Politiques en faveur de la minorité rom

La communauté rom représente 1.7 % de la population totale selon les données de déclaration de nationalité du recensement national de 2001 et 6 % de la population totale selon les données de nationalité imputée de l'enquête sociographique de 2004 sur les peuplements roms. Elle enregistre un taux de chômage supérieur à 80 %, imputable en grande partie à un niveau d'instruction extrêmement faible<sup>1</sup>, y compris parmi les jeunes<sup>2</sup>. On constate également un phénomène d'hystérèse dans les taux d'inactivité et de chômage des adultes, qui se propage jusqu'aux générations plus jeunes, avec une diminution des attentes de la part de la communauté comme de la société au sens large. Les Roms se heurtent également à la discrimination des employeurs et des clients potentiels sur le marché du travail et sur les marchés des services.

L'objectif devrait être d'améliorer l'employabilité de la population rom. Il faut pour cela : i) une meilleure éducation de base des nouvelles générations; ii) une formation des adultes ciblée et efficiente et d'autres « politiques actives du marché du travail » pour les groupes d'âge actif (pour accroître leur employabilité et améliorer l'environnement social et familial des jeunes); iii) un plus large accès aux transports et au logement afin de promouvoir leur participation à des marchés de l'emploi plus dynamiques; et iv) des initiatives de développement économique local s'appuyant sur le capital humain existant des Roms et stimulant leurs capacités entrepreneuriales.

Les politiques nationales de Slovaquie incluent des approches de ce type, même si les autorités estiment qu'il sera difficile d'employer les adultes n'ayant pas les compétences requises sur le marché du travail et que leurs chances d'accéder à un emploi indépendant sont également faibles<sup>3</sup>. Les principales initiatives récentes dans ce domaine sont les suivantes :

- L'amélioration des performances des Roms sur le marché du travail est à la croisée des politiques économiques, sociales, éducatives et du travail, et implique à la fois l'administration centrale et les collectivités régionales et municipales. Il nécessite une étroite coopération dans l'élaboration des politiques et dans leur mise en œuvre. La coordination est également importante pour offrir aux communautés roms des incitations et un soutien clairs, simples et convaincants. Une approche « axée sur les résultats » pourrait contribuer à orienter ces différentes politiques dans cette direction.
- Le ministère du Travail a mis en place une série de programmes de lutte contre la *pauvreté et l'exclusion sociale* convenus avec l'Union européenne dans le cadre d'un « Partenariat commun d'intégration » en 2003. Ces programmes bénéficient principalement à la minorité rom vivant dans des campements. Ils incluent des *mesures visant à créer et à conserver des habitudes de travail* (principalement au moyen des travaux d'intérêt général dans les communes); des mesures destinées à élaborer des *méthodes nouvelles et mieux adaptées de formation des adultes*; et le soutien à *l'entrepreneuriat et au travail indépendant des Roms*.
- Le ministère de l'Éducation est chargé du projet « *Année zéro de l'éducation* » pour tous les enfants (y compris roms) avant l'enseignement primaire obligatoire en cas de faible adaptabilité. Un budget annuel de 115 millions de SKK (3 millions EUR), cofinancé par le Fonds social européen, est alloué à ces programmes.
- Le Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour les communautés roms attribue des fonds aux écoles secondaires et aux étudiants des universités afin de *faciliter les études des élèves roms doués*. Le budget annuel est de 5 millions de SKK.
- Le ministère de la Construction aide la construction d'appartements et d'équipements collectifs dans les zones d'habitat rom, grâce à un budget annuel de 180 millions de SKK (près de 5 millions d'euros). 80 % des coûts sont financés par ce budget, avec cofinancement partiel des futurs propriétaires (communes).

### Encadré 5.3. Politiques en faveur de la minorité rom (suite)

Le ministère du Travail a mis en place le Fonds de développement social, qui attribue des financements aux projets qui visent à améliorer l'emploi et l'intégration des exclus sociaux. Le Fonds de développement social crée des « partenariats locaux d'inclusion sociale », associations locales indépendantes qui représentent les communes, les principaux organismes partenaires, les associations de la société civile et les entreprises. Ils ont essentiellement pour objet de permettre à la société civile et au secteur associatif de traiter les aspects sociaux de l'aménagement et du développement local. Ils interviennent aussi dans l'évaluation des microprojets régionaux et locaux. Il faut veiller à ce que cette initiative s'inscrive bien dans l'ensemble de la planification budgétaire, dans le respect des principes de transparence et d'intégrité et dans une logique de résultat.

L'approche axée sur les résultats pourrait être particulièrement fructueuse pour l'éducation des enfants roms, ainsi que pour les politiques de formation des adultes et les politiques du marché du travail. Compte tenu des résultats scolaires extrêmement faibles des enfants roms, des objectifs quantitatifs clairs en matière de fréquentation scolaire, d'achèvement des études primaires et de participation à l'enseignement secondaire et universitaire pourraient permettre de focaliser les énergies et les efforts. C'est dans ce contexte que le « Plan décennal pour les Roms de Slovaquie » fixe de nombreux objectifs quantitatifs<sup>4</sup>. Des objectifs similaires pour les mesures actives du marché de l'emploi, basés sur l'examen impartial des résultats obtenus à ce jour, pourraient également être utiles<sup>5</sup>.

Le manque d'informations de qualité est un obstacle à l'élaboration de politiques axées sur les résultats. L'identification personnelle en fonction de l'origine ethnique est stigmatisée pour des raisons historiques. La loi slovaque interdit la collecte et la publication de telles informations par les pouvoirs publics. Malheureusement, 1,7 % seulement des Roms de Slovaquie s'identifient en tant que Rom, et ces renseignements faussés sont d'un intérêt limité pour l'élaboration des politiques<sup>6</sup>. Les services du plénipotentiaire pour les communautés roms ont réalisé en 2004 une enquête sociographique nationale. Seule source de données sur la population rom, elle fournit de précieuses informations sur les infrastructures sociales des peuplements roms. Il faudrait néanmoins d'autres données quantitatives sur le niveau de vie, le parcours éducatif, les antécédents professionnels, la situation économique et les attentes des cohortes et des groupes roms. C'est un véritable défi pour l'élaboration de politiques axées sur les résultats, car il est très difficile de dresser l'état des lieux, fixer des objectifs et suivre les réalisations.

Il est donc souhaitable de modifier la loi afin d'autoriser la collecte de statistiques (par exemple dans l'enquête sur la population active réalisée auprès des ménages) incluant une classification ethnique établie selon les déclarations des personnes concernées. Dans le même temps, il faudrait s'engager publiquement à ce que ces statistiques soient utilisées à un niveau agrégé et pas pour identifier les personnes. Il faudrait également s'efforcer de lutter contre la stigmatisation associée à l'identité rom, y compris par l'application active de lois antidiscrimination.

- L'approche de l'État à l'égard des groupes de la population marginalisés et en danger repose sur un fondement civique, et pas sur un fondement ethnique. C'est pourquoi les dispositifs en place visent l'ensemble des groupes en danger ou socialement exclus (ils concernent, par exemple, les infrastructures dans les zones défavorisées excentrées en mettant l'accent sur la minorité rom isolée). Les programmes spécifiques de prévention et de réduction de l'exclusion sociale et les aides à la population marginalisée sont essentiellement exécutés via les projets du Fonds social européen et les subventions de l'État. On citera les **programmes d'aide aux travaux d'intérêt collectif dans le cadre des communes**, principalement destinés aux localités et zones socialement défavorisées. Dans un premier stade, les aides ont bénéficié essentiellement aux zones excentrées ou isolées (selon l'enquête sociographique sur les peuplements roms).

Encadré 5.3. **Politiques en faveur de la minorité rom (suite)**

- Des **subventions sont accordées pour les installations et équipements techniques des centres d'hygiène personnelle et des laveries des zones défavorisées**. Il s'agit surtout d'intégrer les groupes socialement exclus dans la société en mettant fin aux handicaps liés au dénuement social et au manque d'équipements (absence de points d'eau potable, éloignement du peuplement rom par rapport aux localités voisines, groupes nombreux de Roms défavorisés, par exemple) et de créer les conditions nécessaires pour que les groupes en danger disposent des services indispensables et puissent s'intégrer. Les projets sélectionnés concernaient essentiellement à doter d'infrastructures (par exemple, un point d'eau) les peuplements roms isolés.
- Des **aides et bourses sont attribuées pour l'alimentation, l'hébergement et le matériel scolaire des enfants des parents qui sont dans le besoin**. Ce programme est destiné à tous les groupes défavorisés, y compris la minorité rom.
  1. Selon le dernier recensement de 2001, 75 % des hommes et 80 % des femmes d'origine rom avaient un niveau d'instruction équivalent à celui de « l'école primaire ou inférieur ». Seulement 2.2 % des hommes et 1.9 % des femmes avaient achevé un cycle complet d'enseignement secondaire – pour les Slovaques d'origine non rom, les pourcentages étaient respectivement de 30 et 36 %. Seuls 0.4 % des hommes et 0.2 % des femmes avaient un niveau d'instruction « secondaire ou plus », contre 12 % et 9 % respectivement pour le reste de la population.
  2. On estime qu'en 2005, 15 % des enfants d'âge scolaire (6-15 ans) sont d'origine rom, et ce pourcentage devrait atteindre 17 % d'ici 2025. Leur taux de réussite est déjà très faible aux premiers niveaux de l'enseignement primaire, et beaucoup d'entre eux sont orientés vers des « écoles spéciales » (pour les enfants à aptitudes réduites) au cours de leurs années d'école primaire. 64 % des enfants du primaire qui redoublent une ou plusieurs classes sont d'origine rom.
  3. Le principal document de politique nationale sur les mesures en faveur de la minorité rom (« Grands axes de la politique du gouvernement slovaque pour l'intégration des communautés roms », 2003) indique à cet égard : « Les compétences traditionnelles des Rom n'offrent pas une solution potentielle à leur chômage – l'intérêt de ces compétences n'est que marginal sur le marché du travail ». Le « Plan d'action national » pour la décennie 2005-2012 consacrée à l'intégration des Roms, qui énonce les objectifs de la Slovaquie dans cette initiative de la Banque mondiale et de l'Open Society Institute, exprime des attentes limitées quant à leurs perspectives d'emploi. Il préconise des « projets pour les chômeurs de longue durée » et un « programme de soutien du travail social », est déjà opérationnel. Le ministère du Travail est chargé du suivi et de l'évaluation des projets, notamment au moyen d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs.
  4. Les trois principaux objectifs sont : i) 50 % des élèves roms doivent achever avec succès l'école primaire, ii) 15 % des élèves roms sortant de l'école primaire doivent fréquenter le lycée (enseignement secondaire classique), iii) plus aucun élève rom ne doit être aiguillé indûment vers les écoles spéciales. Toutefois, aucune date n'a encore été annoncée pour la réalisation de ces objectifs.
  5. Les politiques actives du marché du travail jouent un rôle de plus en plus important dans les politiques économiques de nombreux pays de l'OCDE, et leur efficacité est de mieux en mieux étudiée. La conception spécifique des programmes influence considérablement leurs résultats, et de nombreux pays adoptent des innovations basées sur les expériences internationales. Ces innovations incluent un plus large recours à la concurrence dans la fourniture des services concernés. Voir Martin et Grubb (2001) et Struyven (2004).
  6. Le travail des responsables et autres analystes a permis de rassembler un ensemble limité de données sur la minorité rom provenant des recensements et des enquêtes sur la population active et disponibles seulement jusqu'au milieu des années 90. Des extrapolations sont réalisées à partir de cet ensemble de données, assorties d'hypothèses supplémentaires, que le Secrétariat a utilisées pour le graphique 1.12. On dispose de davantage d'informations sur les Roms vivant dans des campements séparés et sur leurs enfants, y compris ceux scolarisés, mais ce groupe ne représente qu'un tiers de la population rom totale et présente des caractéristiques socioéconomiques extrêmes.

émissions ne baissent pas aussi rapidement qu'il le faudrait. Le pays pourrait ne pas être en mesure de ramener les émissions de gaz à effet de serre à 5 % de moins que son objectif pour 2008-2012 fixé par le protocole de Kyoto. Dans ces circonstances, et avec le renforcement de la croissance, il pourrait s'avérer de plus en plus coûteux de se conformer aux règles environnementales de l'Union européenne. Les autorités reconnaissent que l'utilisation d'instruments axés sur le marché contribuerait à réduire les

#### Encadré 5.4. Les mécanismes de marché dans les politiques de développement durable

Les coûts budgétaires des politiques environnementales augmentent. Le budget du ministère de l'Environnement passera de 4.4 milliards SKK en 2003 (0.4 % du PIB) à 11.7 milliards en 2007 (0.7 % du PIB).

Dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre, un marché des droits d'émission de carbone sera bientôt opérationnel, ce qui marque une innovation majeure. Il devrait contribuer à canaliser les investissements antipollution dans les secteurs où ils sont le plus rentables. Pour les années 2005-2007, les échanges de permis d'émission de la Slovaquie entreront dans le cadre du système européen pour les émissions de gaz à effet de serre. En Europe, 16 000 entreprises participeront à ce système permettant de redistribuer des droits d'émission de 500 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an. Le volume des émissions de gaz à effet de serre attribué à la Slovaquie par le protocole de Kyoto et par l'accord européen ultérieur de partage des charges était de 30.5 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> (chiffre élevé pour une économie de cette taille, reflet de niveaux d'émissions historiquement élevés). Les autorités slovaques ont alloué ce volume national total aux différents secteurs par le biais d'un Plan national d'attribution, et les échanges débiteront sur la base de ces crédits initiaux. Étant donné que l'efficacité énergétique ne s'est pas améliorée aussi rapidement qu'escompté et compte tenu de la croissance vigoureuse, seule une fraction limitée de ces permis devrait être disponible pour l'exportation. Selon certaines estimations, environ 10 % des quotas slovaques pourraient être vendus à d'autres pays européens. Toutefois, dans le pire des cas, la Slovaquie pourrait être contrainte d'importer des permis d'émission.

Des instruments économiques sont aussi utilisés dans le domaine de la pollution de l'air, sous la forme de taxes sur les émissions. Les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de monoxyde de carbone et de 150 autres polluants sont taxées depuis 1998. Les problèmes sont complexes; trouver un niveau d'imposition adéquat n'est pas facile, car il faut tenir compte des capacités de paiement de l'économie et des ménages, tout en sachant que des impôts trop bas entraînent un niveau insuffisant d'investissements dans les mesures de lutte contre la pollution\*. Les responsables devront concevoir des mécanismes adéquats d'ajustement fiscal. Les lois en vigueur pourraient bénéficier de simplifications, car les contrôles doivent actuellement porter sur un large spectre d'émissions, et l'application de la loi doit également être renforcée, car les niveaux d'émission réels seraient largement sous-déclarés.

\* Par exemple, les émissions de dioxyde de soufre sont taxées à 49 EUR la tonne en Slovaquie, contre 1 600 EUR en Suède.

coûts de mise en conformité, mais cela implique également que les responsables de la politique environnementale disposent d'un cadre de conception des politiques plus rigoureux et de moyens accrus d'exécution<sup>35</sup>. La budgétisation axée sur les résultats et les systèmes de rémunération basés sur les performances pourraient contribuer à mettre en place les ressources nécessaires et à élaborer des politiques de développement durable plus propices à la croissance (encadré 5.4).

### Encadré 5.5. Résumé des recommandations

#### Institutions budgétaires

- Moderniser les infrastructures d'audit et les amener au niveau des autres institutions budgétaires : i) en mettant en place des unités d'audit interne adéquates dans tous les ministères, et ii) en permettant à l'Office national de vérification des comptes d'étendre la portée et d'augmenter la fréquence de ses audits externes.
- Favoriser une utilisation accrue des informations sur les résultats et sur les performances aux fins de la procédure budgétaire dans tous les ministères.
- Encourager une plus large utilisation de la comptabilité d'exercice dans le secteur public, de façon qu'elle soit à la base des informations axées sur les résultats et sur les performances utilisées pour la procédure budgétaire.
- Publier les comptes annuels consolidés des administrations publiques sur la base des comptes nationaux.

#### Décentralisation

- Doter l'administration centrale d'un mécanisme lui permettant de peser davantage sur le niveau du déficit budgétaire généré par les administrations infranationales, afin d'éviter tout relâchement de la stratégie nationale d'assainissement budgétaire.
- Procéder à des regroupements de communes afin d'obtenir des économies d'échelle dans la prestation de services rentables et de qualité. Réaliser des économies grâce à la prestation conjointe de certains services par les petites communes.
- S'appuyer sur le cadre budgétaire et réglementaire souple des administrations infranationales pour introduire des solutions concurrentielles et basées sur le marché pour la fourniture des services publics. Analyser et publier les résultats de ces expériences.
- Étendre les compétences de l'Office national de vérification des comptes aux administrations infranationales et à leurs pratiques en matière de dépenses et d'achats.
- Appliquer pleinement les dispositions de la loi sur les conflits d'intérêts et les autres instruments juridiques de lutte contre la corruption aux échelons infranationaux. Mobiliser en faveur de l'adoption du nouveau projet de loi sur la confiscation des biens acquis illégalement.
- Appliquer pleinement la loi sur les emprunts des administrations infranationales. Comblent les failles permettant aux entreprises municipales de contracter des emprunts quasi budgétaires (non commerciaux).

#### Cadre budgétaire à moyen terme

- Identifier les domaines où des économies sont possibles dans le cadre à moyen terme pour la période 2005-2008 au cas où un resserrement de la politique budgétaire serait nécessaire.
- Introduire progressivement des baisses d'impôts sur le travail pour les travailleurs à bas salaires et financer cette mesure par des économies dans les domaines moins prioritaires (comme les subventions agricoles et industrielles et l'affectation de certaines recettes fiscales à des organismes à but non lucratif)
- Envisager d'augmenter le financement public de l'enseignement primaire et secondaire, par le biais d'une attribution des ressources axée sur les résultats au sein du système éducatif national.

Encadré 5.5. **Résumé des recommandations** (suite)**Réformes de la gestion publique**

- Généraliser les expériences « pilotes » couronnées de succès, comme la gestion du personnel axée sur les performances pratiquée par le ministère des Finances. Inciter notamment les autorités de la concurrence et les autorités sectorielles de régulation à adopter des systèmes de rémunération basés sur les compétences et sur les performances (avec un soutien financier supplémentaire du budget le cas échéant).
- Introduire des mécanismes de marché dans la prestation de services publics lorsqu'ils sont de nature à promouvoir l'efficacité et l'efficacités. Encourager les administrations régionales et municipales à élaborer des approches novatrices dans l'utilisation de ces mécanismes, y compris dans l'enseignement primaire et secondaire et dans les services de santé.
- Mener des politiques publiques en faveur de la minorité rom en s'appuyant sur une base d'informations fiable. Faciliter la communication volontaire d'informations en atténuant la stigmatisation associée à l'appartenance à la communauté rom, y compris par l'application active de lois antidiscrimination.

**Notes**

1. Voir par exemple Afonso et al. (2005).
2. Théoriquement, il n'existe pas de taille optimale du secteur public, car cela dépend de l'arbitrage des citoyens entre les biens collectifs, l'impôt et la protection contre les difficultés économiques. Le FMI (2005) a réalisé un examen approfondi des ouvrages publiés sur la question de la taille de l'administration publique sans parvenir à une conclusion tranchée. Néanmoins, s'inspirant de Rodrik (1998) et Persson et Tabellini (1999), Von Hagen (2003) a élaboré un modèle pour déterminer la taille escomptée de l'administration publique en fonction du niveau de PIB par habitant des pays et de leur degré d'ouverture. Ce modèle, réalisé à partir d'un ensemble de 22 pays de l'OCDE et 11 pays non membres, se révèle très pertinent. Il apparaît que les pays en phase de posttransition ont un secteur public surdimensionné. La taille du secteur public de la Slovaquie mesurée d'après la part des dépenses publiques dans le PIB était *supposée* être de 31 % du PIB en 2001, alors qu'en réalité elle était de 42 %. Dans une évaluation de nature plus qualitative, Tanzi (2004) qualifie les pays dont la part des dépenses publiques dépasse 50 % du PIB de pays à *secteur public de grande taille*, ceux situés entre 30 % et 50 % de pays à *secteur public de taille moyenne*, et ceux dont la part est inférieure à 30 % de pays à *secteur public de petite taille*. Il estime que les secteurs publics de petite taille sont les plus efficaces.
3. Alesina et Perotti (1996 a) qualifient les programmes d'assainissement basés sur des réductions des transferts sociaux et des salaires dans le secteur public de programmes de grande qualité de « type 1 ». Les ouvrages consacrés aux politiques budgétaires suggèrent plus généralement que les programmes d'assainissement basés sur des réductions des dépenses sont plus résilients que ceux basés sur des augmentations d'impôts. Cela s'explique par le fait que les assainissements fondés sur la baisse des dépenses ne sont pas tributaires d'un ratio fiscal élevé et ne sont donc pas vulnérables à des pressions en faveur de la baisse des impôts. Von Hagen (2003) remarque qu'avant une adhésion à l'UEM, les programmes d'assainissement budgétaire basés sur les réductions des dépenses s'avèrent plus durables.
4. La neutralité des baisses d'impôts pour les recettes a été confirmée en 2004, lorsque le système fiscal a été une nouvelle fois simplifié en adoptant un taux uniforme de 19 % pour l'impôt sur les bénéfices des sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe sur la valeur ajoutée, sans perte substantielle de recettes.
5. Voir J. Kling et V. Niznansky (2003) et Brusis (2003).
6. Huit nouvelles régions, comptant approximativement 700 000 habitants chacune, ont été créées, sans relation hiérarchique avec l'administration centrale. 2 883 communes ont également été confirmées dans leur statut d'entités juridiques autonomes, également sans lien hiérarchique avec l'administration centrale et les régions.

7. Les compétences ont été décentralisées en partie en tant que « responsabilités propres » des administrations infranationales, et en partie en tant que responsabilités de l'État qui leur sont « déléguées ». Pour s'acquitter de ces dernières tâches, les autorités infranationales bénéficient de financements de l'administration centrale et sont tenues de respecter des normes nationales.
8. Depuis 2005, les administrations régionales reçoivent 24 % et les municipalités 70 % de l'IRPP total recouvré en Slovaquie. Une partie des recettes est redistribuée par le biais d'un fonds de péréquation, selon des critères objectifs (par exemple, la ville de Bratislava devrait générer 12 milliards de SKK d'IRPP en 2005 et en percevoir 4 milliards de SKK après redistribution). En 2005, les recettes de l'IRPP (la somme des recettes d'IRPP recouvrées à l'échelon local et des recettes d'IRPP redistribuées) devraient couvrir 44 % des recettes des régions et 28 % de celles des communes. Les transferts de l'administration centrale destinés à l'exécution de « missions déléguées » devraient représenter 53 % des recettes des régions et 32 % de celles des communes. Les communes percevront le reste de leurs recettes de sources non fiscales et, plus marginalement, d'impôts locaux.
9. En 2005, les ressources fiscales propres devraient représenter environ 10 % des recettes totales des communes et un pourcentage marginal pour les administrations régionales. Les milieux d'affaires s'inquiètent du risque d'augmentation future de ces taxes. L'Association des petites entreprises de Slovaquie (SAMP) a demandé en mai 2005 que la compétence en matière de fixation des taux de l'impôt immobilier soit restituée à l'administration centrale, au motif que certaines communes imposent aux petites entreprises des augmentations insupportables de ces impôts.
10. Les ouvrages publiés sur ce thème soulignent que i) le transfert effectif de prérogatives fiscales aux autorités infranationales et ii) la mobilité des bases d'imposition sont les deux principaux mécanismes qui contribuent à optimiser les gains d'efficacité que procure la décentralisation. Les données empiriques sont moins tranchées et les conséquences de la décentralisation sur les équilibres macroéconomiques et sur la croissance semblent dépendre d'un large éventail de facteurs économiques et spécifiques au pays. Voir : De Mello et Barenstein (2001), Joumard et Kongsrud (2003), Meloche et al. (2004).
11. Le chapitre 4 retrace les efforts récents du gouvernement pour intensifier la lutte contre la corruption et les difficultés rencontrées pour obtenir du Parlement qu'il soutienne l'adoption de la série complète de projets de loi.
12. Ministère des Finances de la République slovaque, Programme de convergence pour la République slovaque pour la période 2004-2010, Bratislava, mai 2004 – et sa « mise à jour » datée de novembre 2004.
13. Les objectifs budgétaires du gouvernement sont exprimés en termes de comptes nationaux standards. Cela impliquait, jusqu'en 2005, que les « coûts budgétaires » de la réforme des retraites engagée en 2005 étaient entièrement inclus (toutes les cotisations de sécurité sociale déplacées vers le nouveau régime de pension privé étaient traitées comme des *manques à gagner pour le budget*). En mars 2005, les ministres européens des Finances ont autorisé la Slovaquie et d'autres pays réformateurs à déduire une partie des coûts de la réforme des retraites pour leurs rapports budgétaires sur la conformité aux critères de Maastricht (100 % des coûts la première année de la réforme, 80 % la deuxième année, etc., aucune déduction autorisée après la cinquième année). Cela a donné à la Slovaquie une marge de manœuvre supplémentaire dans sa stratégie de respect des équilibres budgétaires (marge supplémentaire d'environ 0.8 % du PIB en 2005, de 1.3 % en 2006 et de 1.0 % en 2007, sur la base des prévisions du ministère du Travail concernant le nombre d'actifs qui devraient passer au nouveau pilier).
14. Les autorités envisagent i) de relever l'âge de la retraite de 62 à 65 ans après 2011, et ii) de passer à une indexation des pensions basée uniquement sur les prix après la même date (au lieu de l'indexation sur la moyenne des prix et des salaires pratiquée jusqu'alors). Dans un premier temps, le Parlement slovaque a adopté une loi indexant les pensions les plus élevées sur les prix à compter de mai 2005. Les autorités pourraient également envisager de réduire les prestations de retraite pour certains groupes qui sont favorisés par les nouvelles règles de calcul. Ces ajustements pourraient contribuer à la viabilité à long terme du pilier de retraite par répartition. L'OCDE publiera, dans le courant de 2005, une analyse détaillée des prestations de retraite après les réformes récentes, ce qui pourrait faciliter l'évaluation d'alternatives.
15. La part des dépenses publiques totales passera de 40 % du PIB en 2004 à moins de 39 % en 2007, malgré un taux de croissance annuel de 0.8 % en volume. Cette baisse s'explique par une diminution de la part des dépenses primaires plutôt que par un allègement de la charge d'intérêts de la dette publique. Si le volume réel des dépenses était gelé, la part des dépenses et celle du déficit dans le PIB diminueraient de plus de 1.5 % du PIB par an. Les autorités considèrent qu'un gel total des dépenses n'est ni réaliste, ni nécessaire.

16. Les prévisions de croissance établies par le gouvernement sont plus prudentes que celles des organisations non gouvernementales. Le ministère des Finances table sur une croissance moyenne annuelle de 4.5 % jusqu'en 2010, la Banque nationale de Slovaquie mise sur un taux de croissance moyen compris entre 5 et 6 % jusqu'en 2007, et le Secrétariat de l'OCDE prévoit respectivement 4.8 % et 5.7 % en 2005 et 2006 (*Perspectives économiques de l'OCDE*, printemps 2005).
17. Les subventions budgétaires au secteur des entreprises incluent : i) les *subventions aux transports* (principalement aux compagnies de chemins de fer, représentant 0.7 % du PIB); ii) les *subventions agricoles* (1 % du PIB, en plus des transferts effectués par l'UE au bénéfice des agriculteurs qui représentent également 1 % du PIB); et iii) les *subventions aux parcs industriels et aux dépenses de formation des investisseurs IDE* (environ 0.3 % du PIB). Le coût budgétaire total des exemptions fiscales accordées sous forme d'incitations à l'IDE n'est pas compris dans les calculs. Les dépenses fiscales (le coût budgétaire des exemptions fiscales) en faveur de deux grands investisseurs (Volkswagen Slovakia et US Steel Kosice) étaient estimées à 5.4 milliards SKK en 2004 (environ 0.4 % du PIB).
18. Aux alentours de 2 % par an.
19. Ces diminutions des recettes fiscales et de sécurité sociale se produiront pour des raisons techniques. Ni les taux d'imposition, ni les taux des cotisations de sécurité sociale ne devraient varier au cours de cette période.
20. Le nombre de chômeurs inscrits devrait baisser de 426 000 en 2004 à 394 000 en 2007.
21. Les prévisions concernant les coûts de santé supposent que i) les dépenses de santé *par habitant* resteront constantes en termes réels pour chaque cohorte d'âge, ii) les prix des services et des produits de santé n'augmenteront pas plus que l'inflation, et iii) les innovations technologiques dans le système de santé n'alourdiront pas les coûts.
22. Les efforts actuels du ministère du Travail pour trouver des sources d'économies supplémentaires dans le système de sécurité sociale pour la période 2006-2008 sont peut-être le reflet de ces pressions sous-jacentes. Le ministère a annoncé en mai 2005 qu'il chercherait à réaliser des économies dans le système de congé maladie en augmentant le nombre de journées d'absence indemnisées par l'employeur (passant de 10 à 15 jours) et en réduisant les indemnités maladie des travailleurs indépendants. La décision d'indexer les retraites les plus élevées sur l'inflation, et plus sur une moyenne de l'inflation et des salaires nominaux, a été votée par le Parlement en mai 2005 et devrait aussi dégager des économies.
23. Si le volume réel des dépenses reste constant.
24. De nombreuses pratiques de cette nature restent quelque peu expérimentales dans d'autres pays de l'OCDE et leur effet sur la qualité et le rapport coût-efficience des services publics n'est pas pleinement démontré. Toutefois, un manque d'expérimentation ralentirait l'apprentissage et retarderait la découverte des moyens les plus efficaces de fournir différents services.
25. Programme de convergence de l'UE pour la République slovaque sur la période 2004-2010, Bratislava, 2004.
26. Rapport national sur la réforme économique des marchés de produits et de capitaux, Bratislava, 2003.
27. Voir Diamond (2005). Cette approche est reconnue comme la meilleure pratique internationale en matière de gestion budgétaire, en dépit des questions qui subsistent sur son degré et ses conditions d'adoption dans différents contextes nationaux. Voir : Shick (1998), OCDE (2004) et Lienart (2005).
28. Voir OCDE *Étude économique de la République slovaque*, 2004.
29. Ces lois sur l'emploi public et les innovations qu'elles ont introduites dans les conditions de travail et de rémunération des fonctionnaires sont décrites dans l'*Étude économique de la République slovaque*, 2004.
30. Le ministère a conservé pour son propre budget 75 % des économies totales générées par ces suppressions de postes et a affecté le solde au budget de l'État.
31. On constatera avec intérêt qu'un grand nombre de ces experts ont participé à la conception et à la mise en œuvre réussie des nouvelles techniques de gestion budgétaire.
32. L'OCDE a organisé en mars 2005 un symposium consacré aux expériences récentes des pays membres dans l'introduction de mécanismes de marché pour la prestation de services publics. Voir OCDE (2005a).

33. Transparency International Slovaquie a, par exemple, lancé un projet à l'échelle du pays visant à analyser et à comparer la manière dont les administrations locales fournissent leurs principaux services. Cette étude examinera le degré d'utilisation des mécanismes de marché et leurs résultats. Des indicateurs quantitatifs de qualité et de coût des services seront employés.
34. L'OCDE a récemment examiné les expériences internationales dans ce domaine et a conclu que la « rémunération basée sur les performances » des enseignants fonctionnait à condition de se doubler de certaines mesures et conditions. Voir OCDE (2005b).
35. Certains s'inquiètent du risque que l'État et les administrations régionales se heurtent à des difficultés pour appliquer et vérifier les mesures plus complexes des émissions qu'exige l'utilisation d'instruments économiques.

## Bibliographie

- AFONSO, A., C. NICKEL et P. PROTHOR (2005), « Fiscal Consolidations in the Central and Eastern European Countries », Banque centrale européenne, série de document de travail n° 473.
- ALESINA, A. et R. PEROTTI (1996 a), « Fiscal Adjustments in OECD Countries – Composition and Macroeconomic Effects », document de travail du FMI.
- ALESINA, A. et R. PEROTTI (1996b), « Budget Deficits and Budget Institutions », document de travail n° 5556 du National Bureau of Economic Research.
- BRUSIS, M. (2003), « Regionalization in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union », dans Michael Keating et James Hughes (eds.) : *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Territorial Restructuring and European Integration*. Paris, Presses interuniversitaires européennes.
- De MELLO, L. et M. BARENSTEIN (2001), « Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis », document de travail du FMI, WP/01/71.
- DIAMOND, J. (2005), « Establishing a Performance Management Framework for Government », document de travail du FMI, WP/05/50.
- FMI (2005), « Slovak Republic: Report on the Observance of Standards and Codes », IMF Country Report n° 05/73, Washington D.C.
- GLEICH, H. (2003), « Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries », Banque centrale européenne, série de documents de travail, document de travail n° 215.
- GUPTA, S., L. LERUTH, L. de MELLO et S. CHAKRAVARTI (2001), « Transition Economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government? », document de travail du FMI, WP 01/55.
- JOURMARD, I. M. KONGSRUD, Y-S. NAM et R. PRICE (2004), « Enhancing the Cost-Effectiveness of Public Spending – Experience in OECD Countries », document de travail n° 379 du Département des affaires économiques de l'OCDE.
- JOURMARD, I. et M. KONGSRUD (2003), « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY et M. MASTRUZZI (2005), « Governance matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 », Banque mondiale, Washington D.C.
- KLING, J. et V. NIANSKÝ (2002), « From Deregulation to Regulation and Stabilization in Slovakia », miméo, Bratislava.
- KLING, J., V. NIANSKÝ et J. PILÁT (200?), « Separate Existences Above All Else-Local Self-Governments and Service Delivery in Slovakia », miméo, Bratislava.
- LIENERT, I. (2005), « Are Laws Needed for Public Management Reforms? An International Comparison », document de travail du FMI, WP/05/62.
- MARTIN, J. P. et D. GRUBB (2001), « What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies », IFAU-Office of Labour, document de travail 2001 n° 14.
- MARTINEZ-VASQUEZ, J. et J. DO CARMO OLNEIRA (2005), « Czech Republic – intergovernmental fiscal relations in the transition », série de documents techniques de la Banque mondiale, n° 517.

- MELOCHE, J-P, F. VAILLANCOURT et S. YILMAZ (2004), « Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? », document de travail n° 3254 de la section Recherches politiques de la Banque mondiale.
- ministère des Finances (2003), « National Report on Economic Reform of the Product and Capital Markets », Bratislava, novembre.
- ministère des Finances (2004), « Convergence Programme for the Slovak Republic covering the periods 2004-2010 », Bratislava, mai.
- ministère des Finances (2004), « Updated Convergence Programme for the Slovak Republic covering the periods 2004-2010 », Bratislava, novembre.
- OCDE (1996), « L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles », Gestion publique, études hors série n° 14.
- OCDE (2003), « Peer Assistance to the Public Internal Financial Control System in the Slovak Republic », Support for Improvement in Governance and Management Programme, (SIGMA) Paris.
- OCDE (2005 a), « L'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics », document de synthèse pour la réunion des hauts fonctionnaires du budget, février.
- OCDE (2005b), « Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité », OCDE, Paris.
- PERSSON, T. et G. TABELLINI (1999), « The Size and Scope of government – Comparative Politics with Rational Politicians », *European Economic Review* n° 43.
- RODIK, D. (1998), « Why Do more Open Economics Have Bigger Governments », *Journal of Political Economy*, n° 106.
- SCHICK, Allen (1998), « Why Most Developing Countries Should Not Try New-Zealand Reforms », *The World Bank Observer*, vol. 13, n° 1.
- SCOTT, G. (2001), « Strengthening Expenditure Control and Accountability: Some Observations from International Experience », Ankara, 10 décembre 2001.
- SHIELL, A. et G. MOONEY (2002), « Un cadre de détermination de l'ampleur du financement public des programmes et services », Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, document de discussion n° 6.
- STRUYVEN, L. (2004), « Design Choices in Market Competition for Employment Services for the Long-term Unemployed », document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 21. DELSA/ELSA/WD/SEM(2004)6.
- TANZI, V. (2000), « The Role of the State and the Quality of the Public Sector », document de travail du FMI, WP/00/36.
- UNECE (1999), « Country Profiles in the Housing Sector: Slovakia », Commission économique des Nations unies pour l'Europe, Genève.
- Von HAGEN, J. (2004), « Fiscal Policy Challenges for EU Acceding Countries », miméo, Université de Bonn et CEPR.
- ZOON, I. (2001), « Roma and Public Services in Slovakia », Open Society Institute, Bratislava.

## ANNEXE 5.A1

*La décentralisation budgétaire en Slovaquie*

Comme l'explique le chapitre principal, la Slovaquie mène actuellement une décentralisation de grande ampleur qui transfère à la fois des compétences en matière de dépenses et certaines recettes de l'administration centrale aux régions et aux communes. Cette annexe décrit succinctement les principaux éléments de cette réforme concernant les compétences en matière de dépenses, le financement, la discipline budgétaire et la transparence, et évoque quelques-uns des problèmes qui subsistent.

**Compétences en matière de dépenses**

La plupart des infrastructures et des services publics, tels que l'éducation (à l'exception des universités), les établissements de santé, les services sociaux, les transports publics, la construction et l'entretien des routes (à l'exception des autoroutes et routes de catégorie 1), incombent aux régions et aux communes (voir le tableau 5.1 ci-dessus). Toutefois, l'administration centrale supervise leur action pour garantir le respect des normes nationales. La répartition des compétences semble être généralement claire et ne donne pas matière à controverse, et le problème du chevauchement des responsabilités entre les différents niveaux d'administration ne s'est pas posé durant les phases récentes de la décentralisation. Dans certains domaines, comme les soins de santé, la prise en charge de longue durée et d'autres soins spécialisés, les compétences respectives des administrations centrale, régionales et municipales impliqueront probablement, à l'avenir, un chevauchement des attributions.

Étant donné que les services sociaux sont fournis par les collectivités locales et que les bénéficiaires de l'aide sociale sont relativement nombreux, le problème de la « migration » vers des communes plus généreuses pourrait également se poser. À l'heure actuelle, les groupes de personnes dépendantes de l'aide sociale sont géographiquement statiques (notamment la population rom vivant dans des campements), mais ils pourraient devenir plus mobiles à l'avenir – si l'augmentation des revenus réels rend plus abordables le déplacement et l'installation dans d'autres régions – et plus réactifs à des différences de qualité des services publics et, le cas échéant, de l'aide sociale locale. Pour l'heure, cette catégorie de la population rencontre de sérieuses difficultés d'accès aux services publics de base<sup>1</sup>.

**Rapport coût-efficience et qualité de la prestation des services publics**

En général, la décentralisation accroît la responsabilité et la réactivité et génère donc une prestation plus efficiente des services publics, mais dans le cas de la Slovaquie, cette

tendance est entravée par la structure administrative très fragmentée imputable à la petite taille des communes. Le pays compte 2891 communes, dont 70 % ont moins de 1 000 habitants. La petite taille de nombreuses communes empêche d'exploiter les économies d'échelle, car le seuil de 3 000-8 000 habitants qui a été estimé pour une prestation efficace des services de base en Slovaquie est loin d'être atteint<sup>2</sup>. L'abrogation, en 1996, d'une loi imposant pour chaque commune un minimum de 3 000 habitants a accéléré cette fragmentation. Il n'existe actuellement aucun seuil pour la création d'une commune, qui dépend uniquement de la volonté des habitants. Chaque commune est dotée d'un conseil municipal et on recense 25 000 conseillers municipaux élus dans le pays (un élu pour 220 habitants). Très souvent, les coûts administratifs des communes absorbent jusqu'à 50 % de leur budget annuel. Les regroupements volontaires étaient très rares jusqu'en 2003, mais de nouvelles méthodes de financement ont contraint certains services à fusionner<sup>3</sup>. Compte tenu des expériences négatives au cours des années 60 et 70 avec le regroupement forcé et le sentiment d'arbitraire et de manque de représentativité qui en est résulté<sup>4</sup>, l'opposition locale aux regroupements est forte. Par conséquent, le processus de regroupement naturel devrait être lent; les responsables gouvernementaux citent souvent l'expérience danoise, dans laquelle les fusions ont pris deux décennies – laps de temps beaucoup trop long pour la Slovaquie. Le plénipotentiaire chargé de la décentralisation remettra un rapport au gouvernement sur cette question dans le courant de 2005<sup>5</sup>.

La petite taille des circonscriptions locales entrave également l'accumulation de l'expertise nécessaire. De nombreuses communes et, pour plusieurs tâches complexes, certaines administrations régionales, sont confrontées à des difficultés pour fournir des services de qualité, surtout pour l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les permis de construire, la gestion des écoles primaires, les services sociaux – notamment la prise en charge de longue durée pour les personnes âgées – et la politique du logement<sup>6</sup>. Les communes sont également mal équipées pour gérer les industries de réseau et traiter les problèmes de concurrence pour l'eau, l'énergie, les transports et d'autres services publics de leur compétence<sup>7</sup>. Les administrations régionales rencontrent des problèmes similaires pour la planification et la gestion de l'enseignement secondaire – surtout professionnel – et la planification des réseaux de santé.

## Financement

La Slovaquie est déjà passée des dotations affectées aux dotations globales, puis au partage des recettes fiscales. L'administration centrale continuera « d'attribuer » les recettes en fonction de critères objectifs pour l'exécution des « missions déléguées » des administrations infranationales (des dotations par élève seront versées dans l'enseignement primaire et secondaire, par exemple), mais les administrations infranationales disposeront d'une plus grande marge de manœuvre pour rendre leurs recettes « fongibles » et fournir des services en réduisant les coûts<sup>8</sup>.

Le budget central prévoit généralement, pour les compétences déléguées aux régions et aux communes, des dotations basées sur les enveloppes budgétaires antérieures allouées aux mêmes fonctions (avant la décentralisation). Toutefois, la prestation de services d'infrastructure peut être sous-financée car les coûts du capital et de l'amortissement ne sont pas entièrement pris en compte dans le financement actuel, ce qui tient en partie le fait que la comptabilité d'exercice n'est pas appliquée dans le calcul des coûts des services. Par voie de conséquence, il semble qu'un « arriéré de maintenance

et de remplacement » se soit accumulé dans certains domaines, notamment les infrastructures scolaires et de transport, et un débat sur les « mandats non financés » a récemment eu lieu à propos des transports régionaux et municipaux, les régions et les communes estimant que ces services sont sous-financés, tandis que l'administration centrale fait valoir que des services non prioritaires doivent être supprimés. Plus généralement, il semble régner une certaine confusion sur les « normes nationales de qualité et de disponibilité des services » concernant les services dévolus aux administrations infranationales, y compris ceux dévolus « par délégation » de l'administration centrale<sup>9</sup>.

Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) sont entièrement distribuées aux régions et aux communes, bien que l'administration centrale conserve le contrôle absolu de l'assiette et du taux de cet impôt. La répartition de ces recettes s'effectue selon un système de péréquation basé sur des critères démographiques et topographiques<sup>10</sup>. Toutefois, ce système ne tient pas compte en détail des différences de coût et de besoins en prestations de services d'une circonscription à l'autre. Ces différences n'étant pas reflétées dans les critères formels, on peut s'attendre à ce que les pressions dans le sens de transferts discrétionnaires s'accroissent à l'avenir.

Les administrations infranationales détiennent toutefois un pouvoir de taxation illimité pour certains impôts, comme les taxes routières et les impôts immobiliers. Elles sont également autorisées à facturer des redevances d'utilisation des services municipaux. Pourtant, les impôts locaux ne diffèrent guère, mais ce pourrait être le cas à l'avenir. Les impôts locaux pourraient se concentrer sur les bases d'imposition à faible mobilité, comme les bénéficiaires ou les immobilisations des petites et moyennes entreprises. Le système national de dotation et de redistribution des recettes ne pourra vraisemblablement pas, sous sa forme actuelle, freiner l'incitation à augmenter les impôts locaux.

## Discipline budgétaire

Il n'existe actuellement aucune règle concernant les dépenses et les emprunts annuels à l'échelon régional ou local, bien que le niveau total d'endettement soit plafonné (60 % des recettes budgétaires totales de l'année précédente), tout comme le niveau des coûts du service de la dette (principal et intérêt) (25 % des dépenses annuelles)<sup>11</sup>. Au-dessous de ce plafond, les régions et les communes sont autorisées à émettre des titres d'emprunt; par conséquent, le marché des capitaux peut être amené à sanctionner les communes trop endettées en appliquant des primes de risque plus élevées. De fait, de nombreuses régions et communes sollicitent déjà des notations indépendantes. La Banque municipale a été privatisée et rachetée par un établissement privé international spécialisé, ce qui a comblé une importante lacune dans le financement des communes. L'administration centrale s'abstient formellement de garantir les dettes infranationales, et une faillite des administrations régionales et municipales est théoriquement possible. Toutefois, dans la pratique, on ne sait pas clairement si une région ou une commune de taille moyenne à grande peut effectivement faire faillite et, dans la négative, si le système comporte alors un « aléa moral », l'administration centrale étant contrainte de renflouer l'autorité infranationale défaillante<sup>12</sup>.

C'est pourquoi la règle du « plafonnement de la dette » évoquée ci-dessus reste le principal instrument de discipline budgétaire, mais elle risque d'être contournée par des emprunts quasi budgétaires des entreprises municipales ou par d'autres moyens. Les

pratiques d'audit interne des communes semblent insuffisantes pour empêcher les dérapages budgétaires et déceler les fraudes, et l'Office national de vérification des comptes n'est pas légalement autorisé à vérifier les comptes des administrations régionales et des communes; le ministère de la Justice a récemment tenté d'élargir les compétences de l'Office, mais il s'est heurté au veto du gouvernement, faute de soutien au Parlement.

Devant la nécessité d'assainir le budget et de maintenir le déficit public dans les limites fixées par le Pacte de stabilité et de croissance, d'autres pays ont élaboré des cadres répartissant judicieusement les compétences entre l'État et les collectivités territoriales et veillant à la cohérence des politiques budgétaires à tous les niveaux d'administration. Ce cadre est actuellement inexistant en Slovaquie. Avant la décentralisation, l'administration centrale pouvait assurer la cohérence budgétaire entre les différents niveaux d'administration grâce à la part élevée des transferts dans les recettes locales, mais avec l'augmentation de la part des recettes propres des administrations infranationales (y compris par le partage des recettes fiscales), ce contrôle sera plus difficile. Le risque d'incohérence de la politique budgétaire entre l'administration centrale et les collectivités locales et d'un comportement de dépense procyclique à l'échelon local s'est donc amplifié avec la décentralisation<sup>13</sup>.

## Transparence

Le gouvernement veut généraliser l'établissement des comptes nationaux SEC 95 basés sur la comptabilité d'exercice à tous les niveaux d'administration. Toutefois, la mise en pratique tarde<sup>14</sup>. Les informations comparatives sur la qualité des services rendus par les administrations infranationales sont également très limitées. La décentralisation a même affaibli ce type d'information dans certains domaines<sup>15</sup>. Des organisations de la société civile (à but non lucratif) réalisent des examens de performance qui ne comblent que partiellement le manque d'informations officielles. En revanche, les lois sur la divulgation des avoirs personnels des agents publics et les règles à respecter en cas de conflit d'intérêts n'ont pas été étendues aux élus locaux<sup>16</sup>.

## Notes

1. Voir Zoon (2001).
2. Il s'agit d'une estimation large effectuée dans le contexte slovaque, qui tient compte d'évaluations réalisées par différents chercheurs. Voir Kling, Niznansky et Pilat (2002).
3. 300 écoles primaires ont été fermées et fusionnées par les communes ces deux dernières années, alors que de telles fermetures à l'initiative de l'administration centrale se heurtaient à une vive opposition politique.
4. Martinez-Vazquez et do Carmo Oliveira (2005).
5. Ce rapport examinera les possibilités de fusion volontaire (pour les communes au-dessus d'une certaine taille) et obligatoire (pour les communes au-dessous d'une certaine taille). L'utilisation d'incitations financières pourrait, comme dans d'autres pays très fragmentés, faciliter le processus.
6. Avant la mise en œuvre complète de la décentralisation, un rapport sur la politique du logement de la Slovaquie réalisé par les Nations Unies relevait que : « Les communes slovaques n'ont pas procédé aux transformations institutionnelles requises pour s'acquitter de leur nouveau rôle dans le secteur du logement. Très peu de communes ont adopté des politiques du logement clairement structurées. Cela s'explique en partie par l'absence d'institutions municipales dotées d'une responsabilité claire pour ces politiques et en partie par la liberté limitée dont disposent les

communes pour formuler et mettre en œuvre ces politiques (par exemple, maintien des attributions de l'État, ressources financières municipales insuffisantes) » (CEE-NU (1999)).

7. Kling et Niznansky (2003).
8. Depuis 2005, les communes sont autorisées à réaffecter à d'autres usages 20 % de leur dotation scolaire « par élève ».
9. Le ministère de Finances a reconnu dans un rapport publié au printemps 2005 que certaines communes manquaient de ressources pour financer les missions qui leur étaient confiées en matière de transports publics. Le déficit de financement dans ce domaine est dû à la suppression d'une partie des subventions aux transports et pourrait atteindre 1.1 milliard de SKK (0.1 % du PIB) en 2005.
10. Un coefficient de redistribution est affecté à chaque commune. Ce coefficient est basé sur l'importance de sa population résidente (qui représente 23 % de l'indice composite), son altitude par rapport au niveau de la mer – indicateur substitutif des coûts de chauffage et d'entretien des routes – (32 %), la taille de l'agglomération (40 %) et l'importance de sa population âgée (5 %).
11. Le plafonnement de la dette est contraignant pour les quelques communes qui ont déjà atteint leurs limites d'endettement (comme Bratislava et Kosice), mais pas pour les autres. La dette totale des communes s'élevait à seulement 4 % de la dette publique totale au début de la décentralisation en 2002.
12. Des communes ont récemment fait faillite dans d'autres pays d'Europe centrale, adressant aux marchés financiers le message que l'administration centrale n'était pas le « garant en dernier recours ». Toutefois, les communes concernées étaient de petite taille.
13. Le gouvernement est conscient de ces risques et est prêt à ajuster les équilibres budgétaires de l'administration centrale à court terme si le comportement des administrations infranationales est incompatible avec les objectifs budgétaires d'ensemble. Il s'agit à l'évidence d'une approche transitoire.
14. La comptabilité d'exercice est employée dans certains services de l'administration centrale, mais n'est pas encore généralisée.
15. Par exemple, les performances des établissements secondaires pour l'entrée à l'université et sur le marché du travail, auparavant mesurées et publiées par les bureaux locaux du service national de l'emploi, ne font plus l'objet d'aucun suivi.
16. Un projet de loi du ministère de la Justice – soutenu par une commission parlementaire multipartite – qui aurait permis une avancée significative dans ce domaine s'est heurté à une forte résistance et a été retiré en 2005.



## ANNEXE A

### Mise en œuvre des recommandations antérieures de l'OCDE

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans la dernière édition de l'*Étude économique* publiée en mars 2004. Le tableau ci-dessous évalue brièvement les actions engagées par les autorités slovaques depuis lors.

Principaux thèmes/ Recommandations 2004	Action entreprise	Évaluation	Recommandation de suivi
<b>Partie A : Marchés des produits</b>			
Poursuivre la privatisation des entreprises d'État restantes.	La privatisation s'est poursuivie.	La recommandation a été partiellement mise en œuvre.	Poursuivre le processus de privatisation.
Envisager de vendre une partie de la participation de 51 % toujours détenue par l'État dans les grandes entreprises du secteur de l'énergie telles que SPP et Transpetrol.	La loi sur les entreprises stratégiques a été modifiée à cet effet.	Le gouvernement procède avec prudence – Ioukos/Gazprom est le principal investisseur.	Continuer d'examiner l'éventualité d'une privatisation (avec des partenaires à la structure du capital et de gouvernance claire).
Accélérer la rationalisation des Chemins de fer slovaques, y compris par la réduction des coûts de main-d'œuvre et la fermeture de certaines lignes.	L'entreprise ferroviaire a été scindée en une entité responsable des infrastructures et en deux sociétés d'État pour le transport de marchandises et de voyageurs. Le réseau a été partiellement rationalisé et des postes ont été supprimés. La compagnie de transport ferroviaire de marchandises sera prochainement privatisée.	La recommandation a été partiellement mise en œuvre.	Privatiser la société de transport ferroviaire de marchandises. Ouvrir les services de transport de voyageurs à la concurrence.
Simplifier les réglementations et les procédures administratives relatives à la création d'entreprises.	Le gouvernement a préparé une nouvelle législation qui simplifie et accélère considérablement le processus de création.	Mise en œuvre en 2004.	
S'assurer que le Service antimonopole (AMO) dispose de l'indépendance et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre la loi de 2001 sur la concurrence, qui aligne le cadre juridique sur celui de l'UE.	Le Service antimonopole fonctionne en tant qu'entité indépendante.	Les ressources et le rôle de promotion de la concurrence du Service antimonopole pourraient être renforcés.	Poursuivre la mise en œuvre de la loi sur la concurrence.
Utiliser l'Organisme de régulation des industries de réseau (RONI) pour renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie et accélérer le processus de libéralisation.	Toutes les directives de l'UE concernant la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz ont été transposées en 2004 et les règles communes pour ces marchés ont été mises en œuvre.	Dans les faits, la concurrence reste limitée.	Poursuivre la mise en œuvre de la recommandation.
Superviser les critères de qualification imposés par les associations professionnelles et sectorielles pour s'assurer qu'ils n'érigent pas d'obstacles à l'entrée.	Certaines réglementations ont été simplifiées pour les professions juridiques.		Poursuivre la mise en œuvre de la recommandation initiale.
Améliorer l'expertise professionnelle de l'Autorité des marchés financiers afin de pouvoir déceler les opérations d'initiés et les manipulations de cours.	La surveillance des marchés financiers relève aujourd'hui pleinement de la Banque centrale.		Poursuivre la mise en œuvre de la recommandation initiale.
Adopter un nouveau cadre pour les faillites afin d'améliorer la sélection des syndicats, d'accorder plus de droits aux créanciers et de faciliter la restructuration industrielle.	La nouvelle loi sur les faillites a été approuvée par le Parlement.	La nouvelle loi fournit le cadre juridique requis pour la gestion des faillites.	Développer les capacités institutionnelles et techniques du système judiciaire afin d'appliquer le nouveau cadre rapidement et efficacement.

## Mise en œuvre des recommandations antérieures de l'OCDE (suite)

Plusieurs recommandations structurelles spécifiques ont été formulées dans la dernière édition de l'*Étude économique* publiée en mars 2004. Le tableau ci-dessous évalue brièvement les actions engagées par les autorités slovaques depuis lors.

Principaux thèmes/ Recommandations 2004	Action entreprise	Évaluation	Recommandation de suivi
<b>Partie B : Secteur financier</b>			
Inclure la surveillance prudentielle des nouveaux fonds de pension dans le champ des compétences de l'Autorité des marchés financiers.	La surveillance des fonds de pension fait désormais partie du système intégré de supervision des marchés financiers de la Banque centrale.		
<b>Partie C : Marchés du travail</b>			
Accompagner le renforcement des incitations à l'offre de main-d'œuvre en stimulant la demande de main-d'œuvre grâce à des réductions des charges sociales ou à des subventions pour l'emploi ciblés.	Les cotisations de sécurité sociale ont été réduites de 3 % début 2005, mais le coin fiscal sur le travail reste élevé. Le gouvernement a annoncé qu'il n'envisageait pas de nouvelles réductions (à cause de contraintes budgétaires).		Mettre en œuvre des réductions substantielles pour les bas salaires et financer cette mesure par une réduction des dépenses dans des domaines moins prioritaires.
Mettre en œuvre des projets pilotes visant à tester les capacités des agences de placement privées à épauler les organismes de placement publics.			Mettre en œuvre la recommandation.
Offrir des incitations aux administrations régionales pour qu'elles développent la formation professionnelle, en coopération avec les entreprises locales.	Certaines administrations régionales ont lancé de tels programmes de coopération.		Analyser et faire connaître les expériences réussies et promouvoir leur diffusion.
Suivre de près l'efficacité des programmes actifs du marché du travail. Financer les programmes de reconversion sur des bases concurrentielles et en appliquant le principe selon lequel « l'argent suit le bénéficiaire ».	L'Office national du Travail surveille statistiquement l'utilisation des programmes actifs du marché du travail.		Mettre en œuvre la recommandation.
Moderniser les systèmes d'éducation et de formation. Faciliter la création d'universités privées. Suivre les performances des écoles primaires et secondaires décentralisées.	Une nouvelle loi sur les universités les transforme en établissements autonomes. La propriété des écoles primaires et secondaires a été transférée aux régions et aux communes.	La loi sur les universités est une première étape positive, mais une nouvelle loi sur les frais de scolarité a été rejetée par le Parlement. Le système d'accréditation des universités reste restrictif et les performances des écoles primaires et secondaires ne sont pas transparentes.	Mettre en œuvre la recommandation.
Adapter le programme des écoles professionnelles aux besoins des entreprises.	La responsabilité des écoles de formation professionnelle a été décentralisée aux régions.	La décentralisation devrait faciliter la coopération des systèmes régionaux d'enseignement professionnel.	Analyser l'expérience des écoles de formation professionnelle décentralisées. Rendre transparentes les performances comparatives des écoles professionnelles régionales.
Ne plus étendre les conventions collectives aux entreprises qui ne participent pas aux négociations.	La loi a été modifiée en 2004 pour mettre fin à cette extension.	Mise en œuvre.	
<b>Partie D. Secteur public</b>			
Supprimer les distorsions sur le marché du logement.	Les loyers réglementés ont été fortement augmentés, mais le marché locatif reste sous-développé.	Partiellement mise en œuvre. La législation actuelle prévoit peu d'incitations au développement de l'immobilier locatif par le secteur privé.	Faciliter le développement de l'immobilier locatif privé.
Améliorer le système de transport.	Le réseau routier national fait actuellement l'objet d'un nouveau plan de développement. Une société des autoroutes spécialisée a été créée afin de développer et d'exploiter le réseau autoroutier national.	Éviter que se creuse un fossé qualitatif entre le réseau routier national et les réseaux routiers locaux gérés par les régions et par les communes. Éviter que les travaux d'entretien soient négligés sur les routes régionales et locales. Les coûts de construction des routes semblent élevés.	Suivre les coûts, le rythme de développement et la qualité de l'entretien des différentes composantes du réseau routier.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2005 16 2 P) ISBN 92-64-01269-9 – n° 54232 2006

# République slovaque

Thème spécial : Créer des conditions plus propices à l'innovation et à la croissance

## Études économiques

### *Dernières parutions*

Allemagne, mai 2006  
Australie, février 2005  
Autriche, juillet 2005  
Belgique, mai 2005  
Canada, décembre 2004  
Corée, novembre 2005  
Danemark, mai 2006  
Espagne, avril 2005  
États-Unis, décembre 2005  
Finlande, mai 2006  
France, septembre 2005  
Grèce, septembre 2005  
Hongrie, juillet 2005  
Irlande, mars 2006  
Islande, avril 2005  
Italie, novembre 2005  
Japon, mars 2005  
Luxembourg, juillet 2006  
Mexique, novembre 2005  
Norvège, octobre 2005  
Nouvelle-Zélande, septembre 2005  
Pays-Bas, décembre 2005  
Pologne, juin 2006  
Portugal, avril 2006  
**République slovaque, septembre 2005**  
République tchèque, janvier 2005  
Royaume-Uni, novembre 2005  
Suède, août 2005  
Suisse, janvier 2006  
Turquie, décembre 2004  
Zone euro, septembre 2005

## Économies des pays non membres

### *Dernières parutions*

Brésil, février 2005  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2003  
China, septembre 2005  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, septembre 2004  
Slovénie, mai 1997  
République fédérale de Yougoslavie,  
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2005  
(18 NUMÉROS)



Volume 2005/16 – Septembre 2005

ISBN 92-64-01269-9  
10 2005 16 2 P

