



**Études économiques
de l'OCDE**

**RÉPUBLIQUE
SLOVAQUE**



**Études économiques
de l'OCDE :
République slovaque
2010**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2010-fr

ISBN 978-92-64-09276-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-08339-4 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : République slovaque
ISSN 1995-3534 (imprimé)
ISSN 1999-0596 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	7
Évaluation et recommandations	9
Chapitre 1. La sortie de crise	23
La crise a été sévère	24
L'économie se redresse rapidement.....	25
Le traitement de la crise sur le marché du travail	28
Restaurer la viabilité des finances publiques	34
Notes	45
Bibliographie	46
Annexe 1.A1. Les progrès des réformes structurelles	48
Chapitre 2. Accroître l'efficacité du secteur public	51
Améliorer l'efficacité du recouvrement des taxes	52
Améliorer l'absorption des fonds européens	55
Améliorer l'efficacité des dépenses de santé	58
Notes	73
Bibliographie	75
Chapitre 3. Concrétiser les avantages de la transition vers une croissance verte	77
La lutte contre le changement climatique et l'amélioration de l'efficacité énergétique constituent deux enjeux importants	78
Relever le défi d'une croissance économique plus viable écologiquement	83
Exploiter des sources durables pour une croissance à long terme et s'adapter à une économie plus verte	92
Notes	111
Bibliographie	113
Annexe 3.A1. Gains d'efficacité énergétique et effets rebond	116
Encadrés	
1.1. Le nouveau gouvernement a un ambitieux programm de réformes	26
1.2. Le développement de l'emploi indépendant en Slovaquie	30
1.3. Les actions de relance budgétaire engagées par l'État	35
1.4. Le système de retraite slovaque : structure et modifications récentes	38
1.5. Recommandations pour la sortie de crise	44
2.1. Le système de santé slovaque et la réforme de 2004	59
2.2. Fixation de prix de référence dans les pays en rattrapage	69
2.3. Recommandations pour améliorer l'efficacité du secteur public	72
3.1. Mesures nationales en faveur des énergies renouvelables	89

3.2. Soutien public à l'innovation et à la R-D des entreprises en Slovaquie	98
3.3. Concurrence et innovation sur le marché de l'énergie	102
3.4. Recommandations pour la transition vers une croissance plus verte.	109

Tableaux

1.1. Les perspectives à court terme	27
1.2. Composition des dépenses au titre des programmes actifs du marché du travail	32
1.3. Résumé des mesures anticrise.	36
2.1. Dépenses publiques par catégorie de dépense	53
2.2. Impact cumulé de la réforme d'intégration des recettes dans le cadre d' UNITAS I	55
2.3. Tirage sur les fonds européens en République slovaque.	57
2.4. L'allocation des fonds européens dans le temps en République slovaque (% d'actions dans l'affectation totale).	58
2.5. Évolution des dépenses actuelles de santé en République slovaque.	64
3.1. Tendances en matière d'émissions de GES (niveaux de 2008)	81

Graphiques

1.1. Principaux indicateurs économiques	25
1.2. Le chômage a vivement augmenté pendant la crise	28
1.3. Évolution et décomposition de l'emploi indépendant	30
1.4. Évolution du salaire minimum dans le temps et par région.	33
1.5. Finances publiques et écarts de taux sur la dette souveraine	35
1.6. Hausse prévue de l'endettement du premier pilier des retraites	40
1.7. Produit de la fiscalité du patrimoine.	42
2.1. Estimations du déficit de TVA	53
2.2. Tirage sur les fonds communautaires dans les pays d'Europe orientale	56
2.3. État de santé et dépenses de santé	61
2.4. Comparaison des indicateurs des soins de santé en République slovaque et dans d'autres pays.	63
2.5. Personnel de santé travaillant à l'étranger	66
2.6. Dépenses pharmaceutiques	67
3.1. Variation des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2008	79
3.2. Évolution des émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB	79
3.3. Émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB dans les pays de l'OCDE.	80
3.4. Poids des industries grosses consommatrices d'énergie et du secteur des services.	81
3.5. Approvisionnements totaux en énergie primaire.	82
3.6. Produit des taxes environnementales	85
3.7. Taux d'imposition implicite de l'énergie	86
3.8. Part des dépenses publiques affectée à la protection de l'environnement.	88
3.9. Caractéristiques de la science et de l'innovation en République slovaque.	95
3.10. Balance des paiements technologiques	96
3.11. Dépenses brutes de R-D	96
3.12. Dépenses de R-D et niveau de revenu	97
3.13. Indicateurs de réglementation des marchés de produits	101
3.14. Revenus relatifs selon le niveau de formation	105

3.15.	Part des étudiants étrangers dans l'enseignement tertiaire	106
3.16.	Entreprises collaborant à des activités d'innovation, par taille	107
3.17.	Entreprises collaborant avec des partenaires étrangers pour l'innovation, à l'intérieur de l'Europe.	107
3.18.	Abonnés haut débit fixe pour 100 habitants dans les pays de l'OCDE, par technologie.	109

La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des politiques économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation et les politiques économiques de la République slovaque ont été examinées par le Comité le 8 novembre 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé eu égard aux discussions et a été approuvé en tant que rapport du Comité plénier le 16 novembre 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Félix Hüfner et Caroline Klein sous la supervision d'Andreas Wörgötter. La recherche statistique été assurée par Béatrice Guérard.

L'Étude précédente de la République slovaque date de février 2009.

On trouvera des informations sur les dernières Études ainsi que sur les Études précédentes et davantage d'informations sur la façon dont les Études sont préparées sur le site www.oecd.org/eco/etudes.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

**STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE
(2009)**

LE PAYS

Superficie (km ²)	49 037	Villes principales (nombre d'habitants)	
Superficie agricole (km ²)	19 303	Bratislava	431 061
		Košice	233 880
		Prešov	166 905
		Nitra	164 597

LA POPULATION

Population (en milliers)	5 418	Espérance de vie à la naissance : hommes	71.3
Nombre d'habitants par km ²	110	femmes	78.7
Accroissement annuel de la population (1999-2009, %)	0.04	Chômage recensé (% de la population active)	11.4
Taux de mortalité infantile (pour mille naissances viables)	5.65	Chômage mesuré par l'enquête sur la population active (% de la population active)	12.1
		Emploi (milliers, enquête sur la population active)	2 366

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
Million de EUR	63 332	En % du PIB	23.6
Par habitant (en USD, au taux de PPA)	22 443	Par habitant (en USD, au taux de PPA)	5 295

L'ÉTAT

En pourcentage du PIB		Composition du parlement de la République slovaque (juin 2010)	Sièges
Recette de l'État	33.2	Liberté et solidarité	22
Dépenses de l'État	41.3	Parti national slovaque	9
Dette publique (définition de Maastricht)	35.3	Mouvement pour une Slovaquie démocratique chrétienne	15
		Union démocratique et chrétienne de la Slovaquie – Parti démocratique	28
		SMER – Démocratie sociale	62
		MOST – HID	14
		Total	150

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services % du PIB	70.1	Importations de biens et services % du PIB	70.4
Principales exportations (% du total, 2008)		Principales importations (% du total, 2008)	
Machines et matériel de transport	54.0	Machines et matériel de transport	43.0
Biens manufacturés	19.7	Biens manufacturés	17.0
Articles manufacturés divers	8.9	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	12.8
Autres	17.4	Autres	27.2

LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable (SKK pour 1 EUR)	30.126	Unités monétaires par USD (moyenne) :	
		Année 2009	0.72
		Octobre 2010	0.72

Résumé

L'économie slovaque a davantage souffert de la récession mondiale que la plupart des autres pays de l'OCDE, en raison essentiellement de son exposition au commerce mondial et de sa spécialisation dans des produits d'exportation tributaires des fluctuations conjoncturelles, notamment les automobiles. Stimulée par les évolutions intervenant chez ses principaux partenaires économiques, elle se redresse aujourd'hui à un rythme supérieur à la moyenne. Pour rétablir durablement une trajectoire de forte croissance, les autorités doivent s'employer à contrer le risque d'une expansion du chômage de longue durée, assurer la viabilité des finances publiques et mieux tirer parti des retombées positives du passage à une croissance verte.

Sortir de la crise : les enjeux pour le marché du travail et la politique budgétaire

Le taux de chômage a sensiblement augmenté en 2009, progressant de 3 points de pourcentage pour atteindre 14 %, pour partie en raison des importantes pertes de production. Le principal enjeu consiste à empêcher que le chômage de longue durée ne s'aggrave encore, alors qu'il était déjà très élevé avant la crise. Dans cette optique, un rang plus élevé de priorité doit être accordé dans les politiques actives du marché du travail aux dépenses de formation. En outre, des modifications doivent être apportées aux réglementations concernant le salaire minimum et à l'extension juridique des accords collectifs sur les salaires, de façon à ne pas faire obstacle à la détermination de salaires d'équilibre du marché.

En matière de politique budgétaire, le déficit des finances publiques atteindra environ 8 % du PIB en 2010 et les autorités prévoient à juste titre un effort majeur d'assainissement. Il leur faudra s'attacher à réduire les dépenses publiques, notamment à réformer le premier pilier du régime de pension, mais aussi à rendre plus efficaces les opérations du secteur public. En outre, pour assurer l'assiette d'imposition nécessaire, les exemptions fiscales devront être réduites et la fiscalité sur les bases immobilières, comme l'immobilier et les externalités environnementales, devra être accrue. Un renforcement des institutions budgétaires, notamment au moyen d'un plafonnement des dépenses, y compris des dépenses fiscales, et de l'établissement d'un conseil budgétaire indépendant, serait utile pour réaliser les objectifs d'assainissement.

Améliorer l'efficacité du secteur public, notamment dans le secteur de la santé

Compte tenu de la dégradation des finances publiques, très peu de possibilités existent désormais d'augmenter les dépenses sans une nouvelle hiérarchisation des priorités. Dans une telle situation, l'amélioration de l'efficacité du secteur public peut libérer des ressources et contribuer à stimuler la productivité et, par conséquent, la croissance potentielle. Du côté des dépenses, une plus grande efficacité des services de santé doit être une priorité. Il s'agit notamment de réduire les dépenses excessives en produits pharmaceutiques, par exemple en favorisant l'utilisation des médicaments génériques. Les obstacles à la concurrence entre caisses d'assurance, comme l'interdiction de la répartition des bénéfices, devront être réexaminés et le système de péréquation des risques devra être amélioré. Il faudra par ailleurs plafonner le montant des dépenses à la charge des

usagers et réformer la rémunération des médecins. Du côté des recettes, un meilleur recouvrement de la TVA est indispensable, les plans destinés à unifier le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des impôts doivent être mis en œuvre rapidement et les fonds de l'UE utilisés plus efficacement.

Gérer le passage à une croissance verte

Le passage à une croissance verte, favorisé par les engagements environnementaux internationaux et les politiques nationales, exigera des modifications fondamentales des schémas de consommation et des structures industrielles, mais pourra aussi imprimer un nouvel élan à la croissance potentielle. Il faudra que la Slovaquie mette en place un cadre efficace de croissance verte pour maximiser l'exploitation des sources de croissance propres et de tirer au mieux parti des possibilités qui s'offrent de développer de nouvelles activités, emplois et technologies verts. Dans cette optique, il est indispensable de prendre en compte les externalités environnementales en élargissant la fiscalité écologique et en supprimant les subventions, ainsi qu'en améliorant les capacités d'adaptation de l'économie par le biais de l'éco-innovation. Il s'agit notamment de mener à bien des réformes pour soutenir l'innovation et les dépenses de R-D, un renforcement de la protection des droits de propriété et un développement du marché du capital-risque. Par ailleurs, la réduction des obstacles administratifs à l'entrée sur les marchés de produits, la promotion de la concurrence sur les marchés de l'énergie et des télécommunications, la réforme du système d'enseignement supérieur et le développement de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie sont autant d'éléments qui devront faire partie de l'ensemble de réformes nécessaires pour assurer durablement une forte croissance.

Évaluation et recommandations

Un gouvernement décidé à réformer doit s'attaquer aux problèmes majeurs au moyen de mesures audacieuses dans de nombreux domaines

Six ans après la mise en œuvre d'une série de réformes de grande envergure qui se sont traduites par une forte croissance et une rapide convergence, les autorités slovaques se trouvent de nouveau confrontées à des problèmes majeurs, dans une conjoncture internationale qui, il faut le dire, est beaucoup moins anodine :

- Les effets de la crise se font sentir sur le marché du travail, avec un taux de chômage sans précédent, et sur le budget de l'État, avec la réapparition de déficits importants.
- L'écart de niveau de vie par rapport aux économies plus avancées de l'OCDE appelle à des efforts pour augmenter le taux de croissance tendanciel.
- Les accords internationaux visant à limiter le changement climatique exigent une nouvelle tarification de l'énergie et des émissions, ce qui mettra à rude épreuve la compétitivité du secteur manufacturier, à forte intensité énergétique et tourné vers l'exportation.
- Une réorientation vers une croissance verte à l'échelle mondiale offre des possibilités, qui ne pourront être exploitées que moyennant de profondes réformes structurelles.

Pour résoudre ces problèmes, il faudra prendre des mesures audacieuses dans de nombreux domaines. Certaines seront de nature « générique », touchant tous les secteurs : comme établir un cadre macroéconomique solide, un cadre réglementaire favorisant la concurrence, un système de détermination de salaires d'équilibre du marché du travail, un système fiscal favorable à la croissance ainsi qu'un système éducatif qui exploite au mieux les capacités des jeunes Slovaques. S'il est vrai, d'un côté, que l'ampleur et la complexité des problèmes à résoudre rendent les réformes d'autant plus nécessaires, d'un autre côté, il existe d'importantes synergies, qui pourraient en accroître le rendement :

- La consolidation budgétaire permettra non seulement de réduire les primes de risque et les coûts de financement futurs, mais aussi de libérer des ressources pour de nouvelles activités, ce qui renforcera durablement la croissance potentielle.
- L'amélioration de l'efficacité du système d'éducation slovaque, conférant aux jeunes diplômés des compétences qui leur donneront accès à l'emploi, renforcera la reprise au sortir de la crise tout en facilitant les changements structurels, par exemple le verdissement de la croissance.
- Un système de détermination des salaires permettant aux demandeurs d'emploi de s'intégrer au marché du travail et à l'emploi aidera à réduire les risques de pauvreté, à

atténuer les pressions sur les dépenses sociales, à limiter les coûts économiques de la consolidation budgétaire, à abaisser les obstacles à l'entrée pour les chefs d'entreprise innovants et à rehausser l'efficacité des politiques actives du marché du travail.

- La stimulation de la concurrence dans l'ensemble de l'économie, et plus particulièrement dans les industries de réseau qui fournissent des intrants importants, réduira les rentes, améliorera le pouvoir d'achat des ménages et développera les possibilités d'innovation.
- Un système fiscal favorable à la croissance non seulement réduira la perte sèche liée au financement des dépenses publiques mais supprimera aussi les obstacles pour les investissements risqués à taux de rendement élevé, comme les dépenses d'innovation destinées à exploiter les possibilités de croissance verte.

Les mesures à appliquer pour s'attaquer aux divers problèmes sont présentées dans les paragraphes qui suivent selon leur horizon temporel : d'abord les défis immédiats à affronter pour surmonter les conséquences de la crise sur le marché du travail et pour les budgets publics, puis la mise en œuvre d'un assainissement plus durable des finances publiques par le biais d'une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et, enfin, le passage à une croissance verte.

L'économie sort d'une crise profonde...

Parmi les pays de l'OCDE, l'économie slovaque est l'une de celles où le PIB s'est le plus contracté durant la crise financière, sous l'effet des évolutions du commerce mondial dont le pays est fortement tributaire. Contrairement à un grand nombre d'autres économies de l'OCDE, les déséquilibres intérieurs étaient peu nombreux avant la crise. Les emprunts des ménages n'étaient pas excessifs, les prêts bancaires avaient été accordés avec prudence et les hausses des prix des logements n'avaient pas conduit à un boom de l'activité de construction. Par ailleurs, malgré une dégradation de la compétitivité imputable à la dépréciation monétaire dans les pays voisins, l'adhésion à la zone euro en 2009 a été un atout pour la Slovaquie durant la crise, surtout parce que le renforcement de la confiance des marchés a permis de maintenir des conditions financières relativement favorables. L'économie se redresse aujourd'hui rapidement, parallèlement à la reprise du commerce mondial, et le PIB réel pourrait revenir à son niveau d'avant la crise d'ici la fin de 2010. Néanmoins, la crise a eu des effets négatifs importants, surtout sur le marché du travail et sur les finances publiques. En outre, comme dans d'autres pays, elle a vraisemblablement conduit à un fléchissement temporaire de la croissance potentielle, ce qui rend d'autant plus nécessaire la mise en œuvre de réformes structurelles favorables à la croissance. Le nouveau gouvernement a lancé à juste titre un programme de réformes ambitieux, mettant l'accent sur l'assainissement budgétaire et l'amélioration des conditions-cadre de l'activité économique.

... mais le chômage reste à des niveaux très élevés

Le nombre de chômeurs a fortement augmenté durant la crise, malgré une réduction sensible du nombre d'heures travaillées par salarié, favorisée par un recours accru aux comptes épargne-temps. Le chômage se situant actuellement à plus de 14 % – le deuxième taux le plus élevé parmi les pays de l'OCDE – le principal enjeu est d'empêcher le chômage de trop s'enraciner et de se transformer en chômage de longue durée, entraînant

finalement une baisse du taux d'activité. Les données inter pays amènent à penser que le risque d'effets d'hystérèse de ce type est plus important en Slovaquie que dans nombre d'autres pays de l'OCDE. *Pour contrer cette tendance, il faudra sans doute revoir les priorités des politiques actives du marché du travail.* Actuellement, les dépenses au titre de ces politiques sont inférieures à la moyenne de l'OCDE en pourcentage du PIB mais sont axées à juste titre sur la fourniture de conseils en matière de recherche d'emploi et sur les services de placement. Cependant, les dépenses de formation représentent une part bien moindre des dépenses consacrées aux programmes d'activation que dans les autres pays. Les coûts d'opportunité de la formation étant vraisemblablement plus faibles (et donc l'efficacité plus grande) après une profonde récession, en particulier si la priorité est donnée aux compétences générales, *les politiques actives du marché du travail devront être réorientées vers la formation.* En revanche, les dépenses sont sensiblement supérieures à la moyenne de l'OCDE dans certains autres domaines, comme les incitations à la création d'entreprises. Les résultats concernant l'efficacité de ces incitations, qui tiennent compte de l'expérience des autres pays, sont plus partagés. *La Slovaquie devra donc suivre de près les effets de ce type de mesure et, eu égard à ce suivi, décider si elle souhaite réduire les dépenses dans ce domaine.*

Les salaires doivent être adaptés aux conditions du marché du travail local

Des mécanismes flexibles de formation des salaires sont indispensables pour rétablir l'équilibre du marché du travail suite à la hausse du chômage. À cet égard, toutes les institutions qui peuvent empêcher l'ajustement des salaires aux conditions locales doivent faire l'objet d'un réexamen. Premièrement, il y a lieu de s'assurer que les salaires minimums n'ont pas d'effets négatifs sur la création d'emplois. Le niveau du salaire minimum par rapport au salaire médian en Slovaquie a augmenté ces dernières années pour se situer à peu près aux alentours de la moyenne de l'OCDE en 2010. Cependant, en raison des profondes divergences du développement économique au niveau régional, le salaire minimum est beaucoup plus élevé par rapport au salaire médian dans les régions pauvres du pays, qui enregistrent aussi des taux de chômage supérieurs à la moyenne. *Il faudrait éviter de trop fortes augmentations du salaire minimum et une certaine différenciation de ce salaire devrait être envisagée afin de résorber les poches de fort chômage.* Actuellement, les salaires minimums sont déterminés par la voie de négociations entre les partenaires sociaux ; toutefois, si aucun accord ne peut être dégagé - comme cela a fréquemment été le cas ces dernières années - ce sont les autorités qui en fixent le niveau. Afin de dépolitiser le processus, *une commission indépendante d'experts devrait être envisagée pour fournir des conseils dans ce domaine.*

La fixation d'un salaire minimum national a aussi des conséquences qui vont au-delà des bas salaires. Une réglementation stipule que les salariés des entreprises non couvertes par les conventions salariales collectives ont droit à un salaire minimum modulé en fonction du type de travail, déterminé sur la base d'une classification des emplois par niveau de difficulté. Si le salaire minimum le plus bas est égal au salaire minimum national, il peut atteindre deux fois ce dernier pour les emplois classés comme les plus difficiles. Ce seuil de salaire effectif peut avoir des effets négatifs sur la création d'emplois même pour les emplois les mieux rémunérés et entraîner aussi une charge administrative importante pour les entreprises contraintes de respecter la classification des types d'emploi. *Cette réglementation devrait être supprimée progressivement.*

L'extension prévue par la loi des accords collectifs aux entreprises qui ne participent pas aux négociations peut aussi faire obstacle aux ajustements des salaires en fonction des besoins régionaux. Jusqu'en 2007, les entreprises slovaques avaient le droit de s'opposer à l'extension à leurs salariés. Mais cette réglementation a été modifiée ultérieurement et les entreprises n'avaient que des possibilités très limitées de demander à en être exonérées. Le nouveau gouvernement a modifié la loi et, aujourd'hui, *l'extension des accords collectifs sur les salaires est assujettie au consentement des entreprises concernées*. Si cela constitue une mesure bienvenue, le mieux serait de mettre fin à cette pratique.

Le déficit budgétaire a fortement augmenté

Le déficit budgétaire a fortement augmenté durant la crise, passant de 1.9 % du PIB en 2007 à 7.9 % du PIB en 2009 ; il devrait rester à peu près à ce niveau en 2010, selon les estimations. Cette augmentation s'explique à la fois par une perte permanente de production potentielle et l'effet des stabilisateurs automatiques et, dans une moindre mesure, par les mesures de relance, qui représentent au total 1 % environ du PIB sur la période 2009-10. Une réduction rapide du déficit budgétaire devrait être la priorité à terme. Cela est d'autant plus important que les marchés des obligations d'État différencient de plus en plus les pays sur la base de leur performance budgétaire. Si la charge de la dette est relativement faible en Slovaquie, aux alentours de 40 % du PIB, le vieillissement rapide de la population, dû à un très faible taux de fécondité et à la progression de l'espérance de vie, devrait bientôt accroître sensiblement les dépenses publiques. Dans ce contexte, le plan des pouvoirs publics visant un important programme d'assainissement pour réduire de 2.5 points de pourcentage du PIB le déficit en 2011 (par rapport à un scénario de politique inchangée) est tout à fait souhaitable. Ce plan prévoit des réductions des dépenses (baisse des salaires dans la fonction publique et économies sur les achats publics) et des augmentations des recettes, notamment une hausse temporaire du taux standard de la TVA de 1 point de pourcentage pour le porter à 20 %, un relèvement des droits d'accise et une élimination progressive de certaines dépenses fiscales.

Il est urgent de réformer le régime de retraite

Le régime de retraite doit être réformé d'urgence car le premier pilier (à prestations définies) est à l'évidence non viable compte tenu de l'incidence du vieillissement. Tant que les pensions promises dans le premier pilier dépendent de hausses futures de l'impôt, il est difficile de faire une comparaison valable avec la performance du deuxième pilier et les décisions quant à la participation à ce deuxième pilier seront faussées, avec une progression concomitante des engagements budgétaires futurs. Pour assurer la durabilité du régime, il faut *une réforme du taux de remplacement dans le premier pilier, par exemple en ajoutant un facteur viabilité à la formule de calcul des pensions pour assurer une baisse automatique du taux de remplacement à mesure que le taux de dépendance des personnes âgées s'accroît*. On pourrait aussi relever l'âge de la retraite conformément à la progression de l'espérance de vie et ne retenir que l'indexation des pensions sur l'inflation et non comme on le fait actuellement pour 50 % sur la croissance nominale des salaires et pour 50 % sur l'inflation. Ces mesures diminueraient les dépenses au titre des pensions tout en garantissant que le nombre d'années passées à la retraite demeure constant et en protégeant le pouvoir d'achat des retraités tout au long de leur vie. La viabilité à long terme du régime de retraite exige aussi

qu'une plus grande importance soit accordée au deuxième pilier (à cotisations définies). Suite aux réformes récentes, qui ont permis aux affiliés de revenir dans le premier pilier et ont rendu la participation au deuxième pilier volontaire et non obligatoire pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, les affiliations au deuxième pilier se sont sensiblement ralenties, ce qui a augmenté les engagements futurs de dépenses du premier pilier. *La participation au deuxième pilier devrait être l'option par défaut pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, c'est-à-dire que ceux-ci y seraient affiliés sauf s'ils demandent expressément à ne pas l'être.*

En outre, l'indemnité spéciale (« indemnité de Noël ») versée une fois par an depuis 2006 à certains groupes de retraités dont le revenu est inférieur à un niveau donné devrait être éliminée progressivement. Toutefois, le problème sous-jacent réside dans l'absence de caractère redistributif du régime de retraite – qui reflète l'existence d'un lien très fort entre les revenus et les pensions qui seront versées durant la retraite. La suppression progressive de l'indemnité spéciale devrait donc, s'accompagner de réformes visant à accroître la redistribution, par exemple en assujettissant les pensions à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et en utilisant ces recettes pour augmenter les pensions du premier pilier, comme recommandé dans les *Études précédentes*.

Les recettes tirées de la fiscalité immobilière doivent être accrues...

Outre les réductions de dépenses, des augmentations des recettes devront être envisagées. D'après les données recueillies dans les pays de l'OCDE, il apparaît que les impôts sur les bases immobilières ont des effets moins négatifs sur la croissance que les prélèvements sur le travail ou le capital. Il est donc regrettable que les taxes sur les biens immobiliers – une des bases les moins mobiles – soient très peu développées en Slovaquie avec des recettes représentant ½ pour cent du PIB, environ un quart du niveau observé dans un pays de l'OCDE moyen. La fiscalité immobilière en Slovaquie consiste en un impôt foncier, assis sur la valeur des terrains telle que déterminée par la réglementation, et en une taxe d'habitation, calculée sur la base d'un taux fixe au mètre carré.

Indépendamment du fait qu'elle dégage peu de recettes, la fiscalité immobilière actuelle est inférieure au niveau de la fiscalité sur les placements financiers, ce qui fausse l'allocation du capital en faveur des logements occupés par leur propriétaire. En outre, la conception de la taxe d'habitation, dont le taux par mètre carré est fixé en euros, amplifie l'instabilité des prix des logements, car le taux d'imposition effectif est négativement corrélé à la valeur réelle des biens immobiliers (c'est-à-dire que le taux d'imposition effectif diminue lorsque la valeur du bien augmente, et *vice versa*). *Le taux de l'impôt foncier devrait être augmenté, la taxe d'habitation devrait être fixée en pourcentage de la valeur et, dans les deux cas, la valeur marchande du bien devrait être prise en compte dans le calcul de l'impôt.*

... et les exemptions fiscales devront être réduites

En outre, toutes les dépenses fiscales doivent être régulièrement réexaminées et certaines exemptions doivent être éliminées progressivement, notamment parce qu'elles ne sont souvent pas suffisamment bien ciblées sur les ménages à faible revenu qu'elles sont censées aider. *Dans cette optique, les taux réduits de la TVA ou les exemptions de TVA – même si*

celles-ci sont moins généralisées que dans beaucoup d'autres pays – doivent être reconsidérés. En outre, les allègements prévus dans le cadre de la fiscalité écologique, qui représentent un manque à gagner de 0.2 % environ du PIB, devraient être éliminés progressivement. Toutefois, pour calculer le montant net des recettes découlant de ces mesures, il faut tenir compte du fait que certains transferts compensatoires devront être réalisés en faveur des ménages à faible revenu, ce qui réduira les entrées fiscales nettes.

Il faut améliorer la discipline budgétaire...

Les données recueillies dans les pays de l'OCDE amènent à penser que les pays appliquant des règles budgétaires ont des périodes d'assainissement plus durables que les autres. Trois lois régissent les dépenses publiques au niveau national en Slovaquie. La loi sur les règles budgétaires des administrations publiques, qui définit les règles pour l'élaboration et la mise en œuvre du budget des administrations publiques au cours des trois années suivantes. Son point faible est qu'elle ne prévoit généralement pas la mise en réserve des recettes imprévues. La loi sur le budget de l'État, adoptée pour chaque exercice budgétaire, qui stipule que les recettes imprévues peuvent être utilisées pour des dépenses supplémentaires jusqu'à concurrence de 1 % des dépenses initialement budgétisées. Les entités locales sont régies par la loi sur les règles budgétaires des collectivités locales, qui est assimilable à une règle d'or (les budgets hors investissement en capital doivent être équilibrés) et plafonne le niveau d'endettement de ces entités.

... grâce à l'application d'une règle budgétaire...

Compte tenu de l'effort majeur d'assainissement actuellement requis, la Slovaquie doit renforcer et réformer ses règles budgétaires. En particulier, des plafonds de dépenses pluriannuels contraignants tenant dûment compte de la position conjoncturelle amélioreraient le cadre budgétaire et devraient être mis en œuvre de façon à respecter l'objectif de déficit structurel à moyen terme du Pacte de stabilité et de croissance. Cette mesure pourrait être associée à une règle de l'endettement, servant de filet de sécurité en cas d'urgence. Les dépenses fiscales devraient être comprises dans les plafonds de dépenses mais certaines dépenses conjoncturelles, comme les indemnités de chômage, pourraient en être exclues afin de permettre aux stabilisateurs automatiques de fonctionner dans les deux sens.

... et à la mise en place d'un conseil budgétaire indépendant

Le cadre budgétaire serait encore renforcé en mettant en place un conseil budgétaire indépendant, comme l'ont fait plusieurs pays de l'OCDE. Une telle institution contribuerait à dépolitiser les aspects clés de la politique budgétaire (réduisant ainsi une distorsion potentielle en faveur des déficits ou d'un comportement procyclique). Par ailleurs, les récentes révisions de grande ampleur apportées aux déficits passés ont mis en évidence la nécessité d'améliorer la transparence globale. Un conseil budgétaire pourrait établir des recommandations dans la perspective de l'établissement du budget, notamment émettre un avis sur la situation macroéconomique, et entreprendre des analyses des questions budgétaires, comme la viabilité à long terme, ou bien présenter des simulations des différentes options afin d'informer le public (et les hommes politiques) de leurs

conséquences. En outre, un tel conseil devrait évaluer la conformité des chiffres officiels avec les règles budgétaires. En établissant une base de données budgétaires complète et accessible au public, le conseil pourrait améliorer notablement la transparence des finances publiques.

Il est possible de renforcer l'efficacité du secteur public

Compte tenu de la dégradation notable des finances publiques, la Slovaquie, comme la plupart des économies de l'OCDE, dispose désormais d'une très faible marge de manœuvre pour accroître les dépenses. Dans un tel contexte, des politiques visant à accroître l'efficacité du secteur public – du côté des dépenses comme du côté des recettes – peuvent être particulièrement utiles. Ces mesures non seulement améliorent la situation budgétaire (libérant ainsi des ressources à d'autres fins) mais contribuent aussi à stimuler la productivité et, partant, la production potentielle, ce qui favorise, à son tour, l'amélioration de la viabilité des finances publiques.

L'administration fiscale pourrait être améliorée

Le recouvrement des recettes de la TVA doit être amélioré. Étant donné que le taux standard de la TVA se situe autour de la moyenne de l'OCDE et que le niveau des exemptions est très faible, la Slovaquie devrait tirer beaucoup plus de recettes de son système de TVA qu'elle ne le fait actuellement. Par exemple, améliorer l'efficacité du recouvrement pour arriver au niveau des pays de l'OCDE les plus performants permettrait de recouvrer des recettes supplémentaires trois fois supérieures à celles découlant d'une augmentation d'un point de pourcentage du taux standard. Étant donné que la fraude est vraisemblablement une raison importante du faible taux de recouvrement des recettes de la TVA, le nombre d'opérations de vérification devrait être accru. L'efficacité pourrait aussi être améliorée en passant à un système de recouvrement unifié, comme prévu par le projet UNITAS des autorités. Une fois que les deux phases du projet auront été mises en œuvre, on estime que les gains en matière de recouvrement pourraient se situer aux alentours de 2½ pour cent du PIB. Les plans pour un système de recouvrement unifié sont tout à fait louables et devraient être mis en œuvre rapidement. Afin d'éviter des retards, les autorités devraient approuver rapidement la deuxième phase de la réforme (UNITAS II).

L'absorption des fonds de l'UE pourrait être améliorée

L'amélioration de l'absorption des fonds de l'UE devrait aussi être une priorité à terme, surtout parce que cela pourrait contribuer à amortir certains des effets négatifs des réductions budgétaires sur l'économie réelle. Si la Slovaquie se situe à un niveau relativement satisfaisant par rapport aux autres pays d'Europe centrale et orientale en ce qui concerne la part des aides ayant fait l'objet d'un contrat dans le budget disponible total, le montant des aides effectivement versées aux bénéficiaires finals (absorption) est beaucoup plus faible. Cette situation s'explique en partie par des déficiences au niveau de la qualité et de la transparence du processus de sélection, qui impliquent que certains projets pour lesquels des contrats ont été signés sont rejetés par les mécanismes nationaux de contrôle.

Les raisons profondes de la faible absorption devraient être étudiées. Les règles de soumission des projets financés au niveau national devraient être transparentes et simples et la coopération entre les ministères devrait être encouragée afin de faciliter le processus de certification. Il faudrait envisager d'accélérer les projets afin que l'impact maximum coïncide avec la période de consolidation budgétaire et d'atténuer ainsi les effets négatifs de l'assainissement sur la croissance.

L'efficacité des dépenses de santé devra être accrue...

Les dépenses du secteur public au titre de la santé représentent un cinquième des dépenses publiques totales en Slovaquie et devraient fortement augmenter au cours des prochaines décennies, notamment en raison du vieillissement rapide de la population. Dans le même temps, l'efficacité du système est moindre que dans nombre d'autres pays de l'OCDE si l'on considère la mesure dans laquelle une augmentation des dépenses se traduit par une amélioration des résultats. D'après une analyse interpays, un renforcement de l'efficacité permettrait de rallonger sensiblement l'espérance de vie en Slovaquie ou, dans l'hypothèse de gains constants en matière de résultats de santé, de réaliser une économie substantielle. Par ailleurs, l'inégalité des résultats sanitaires, mesurée sous la forme de l'écart type des taux de mortalité pour la population de plus de 10 ans, est plus marquée en Slovaquie que dans plusieurs pays de l'OCDE. Le système de santé slovaque a été profondément réformé depuis 2005 et toutes les retombées positives ne se sont pas encore concrétisées. Cependant, les politiques diffèrent encore à de nombreux égards de celles des pays ayant des systèmes de santé plus performants.

... en remédiant au niveau élevé des paiements directs et aux faibles incitations offertes aux médecins et aux professionnels hospitaliers...

La progression des dépenses de santé est alimentée par les dépenses privées, les dépenses directement à la charge des usagers ayant atteint des niveaux très élevés. D'après des données ponctuelles, ces dépenses représentent au moins en partie des paiements informels. L'augmentation des dépenses directes a conduit à un renforcement des inégalités, car les ménages à faible revenu sont les plus touchés par ces dépenses supplémentaires, qui ne se traduisent pas par une amélioration des résultats en matière de santé. *Compte tenu de l'ampleur des paiements directs en Slovaquie, il faudrait envisager de les plafonner en pourcentage du revenu annuel des ménages, comme cela se fait dans nombre d'autres pays de l'OCDE.* Par ailleurs, les honoraires des médecins sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, aussi bien exprimés en dollars PPA que par rapport aux salaires moyens, ce qui conduit nombre d'intéressés à partir travailler à l'étranger. *Ainsi, la structure de la rémunération des médecins devrait être réexaminée afin que les contraintes du côté de l'offre n'empêchent pas une amélioration des résultats sanitaires.*

... en réduisant les dépenses excessives en produits pharmaceutiques...

Les dépenses en produits pharmaceutiques sont très élevées en Slovaquie, représentant plus d'un quart de l'ensemble des dépenses de santé, soit la deuxième part la plus élevée

dans la zone de l'OCDE. Dans un pays en voie de rattrapage, comme la Slovaquie, les prix des produits pharmaceutiques (biens échangés) sont souvent élevés par rapport aux prix des soins de santé dans leur ensemble (biens non échangés). Cependant, des signes de prix excessifs sont aussi observés. En outre, la progression de la consommation en volume de médicaments est forte, ce qui tient vraisemblablement au faible niveau du ticket modérateur pour les produits pharmaceutiques. *Il faudrait envisager d'accroître le ticket modérateur, même si cela tend généralement à accroître les dépenses directement à la charge des usagers. Il faudrait prendre des mesures en vue d'accroître la transparence dans le secteur de la commercialisation et de la distribution des produits pharmaceutiques et de réduire la consommation induite de médicaments. La substitution par des produits génériques devrait être encouragée ; le projet du gouvernement consistant à encourager les médecins à ne prescrire que la substance requise sans préciser le nom du médicament est une mesure qui va dans le bon sens. Il faudrait, par ailleurs, obliger les pharmaciens à délivrer toujours le médicament générique le moins cher. Il conviendrait de revoir le rapport coût-avantage des substances nouvelles arrivant sur le marché et de celles qui sont déjà commercialisées à l'aide d'une méthodologie internationale standard, et les produits jugés les moins intéressants sur ce plan ne devraient plus être remboursés.*

... et en élargissant les possibilités de concurrence sur les marchés de l'assurance et des prestataires

Le système slovaque d'assurance-maladie est un système d'assurance multiple, qui fait intervenir la concurrence entre plusieurs compagnies d'assurance et est financé essentiellement par les cotisations de sécurité sociale. Cependant, le marché est très concentré, puisque seulement trois caisses offrent une couverture maladie primaire – moins que dans les autres pays de l'OCDE qui laissent aux consommateurs le choix de l'assureur. En outre, les leviers de la concurrence sur le marché de l'assurance-maladie de base sont beaucoup plus limités que dans les pays ayant une structure institutionnelle analogue du fait d'un resserrement significatif des réglementations ces dernières années. Si les avantages de la concurrence sur les marchés de l'assurance-maladie font encore l'objet d'un large débat – notamment des doutes persistent quant à la question de savoir si un système à payeurs multiples faisant intervenir la concurrence est toujours préférable à un système à payeur unique – la Slovaquie a opté pour un système qui favorise la concurrence et des réformes sont requises pour le rapprocher des systèmes de ce type mis en place dans des pays où les dépenses de santé sont plus efficaces. Pour accroître l'efficacité et réduire encore les coûts, *il faudrait renforcer la concurrence entre les caisses d'assurance en autorisant la répartition des bénéfices, en réduisant les obstacles à l'entrée, par exemple en révisant le plafond fixé pour les dépenses administratives, en autorisant la passation de marché sélective avec les fournisseurs et en laissant une possibilité de variation des cotisations. Il faudrait envisager le démantèlement et la privatisation partielle de l'assureur public dominant.*

Cependant, pour qu'une concurrence efficace soit possible, plusieurs conditions doivent être réunies. *Il faut notamment affiner le mécanisme d'ajustement des risques de façon que les règles du jeu soient les mêmes pour tous les assureurs et qu'ils soient moins incités à choisir les individus présentant le moins de risques. Dans le mécanisme actuel, 95 % environ de l'ensemble des cotisations sont redistribuées par le biais d'un système de péréquation des risques, qui tient compte de plusieurs caractéristiques, comme l'âge, le sexe et le revenu. La formule de péréquation des risques devrait être améliorée en incluant aussi des paramètres de santé. En outre, la concurrence entre prestataires, actuellement très faible*

dans certains segments comme les hôpitaux, devrait être renforcée. Un premier pas dans cette direction a été le rassemblement d'indicateurs de qualité concernant les prestataires de santé. L'objectif est d'améliorer la transparence, de façon à permettre aux caisses d'assurance de mieux choisir les prestataires et à donner aux patients – qui ont le libre choix des prestataires – la possibilité de choisir les médecins et les hôpitaux. La liste des indicateurs de qualité concernant les prestataires de santé devrait être encore améliorée afin de faire ressortir véritablement les différences de qualité et elle devrait être publiée régulièrement dans les moindres détails. Si ces mesures de la qualité constituent un élément indispensable d'un marché compétitif et performant, pour pouvoir en tirer pleinement parti, il faut que la possibilité soit donnée aux compagnies d'assurance de choisir de façon plus sélective les prestataires avec lesquelles elles sous-traitent. Actuellement, le réseau minimum de prestataires limite ce choix et *une redéfinition de ce réseau devrait être envisagée, peut-être en le reconfigurant sur la base des indicateurs de qualité. Il faudrait en outre envisager de transformer les hôpitaux en sociétés par actions à responsabilité limitée.*

Encourager le passage à une économie verte grâce à l'éco-innovation

Le passage à une économie verte est difficile pour un pays comme la Slovaquie, où les industries à forte intensité énergétique représentent une part relativement importante par rapport à la moyenne de l'OCDE et où le secteur automobile est étendu. Encourager l'éco-innovation – la mise en œuvre de produits, de processus, méthodes de commercialisation, structures organisationnelles et arrangements institutionnels innovants, qui conduisent à des améliorations environnementales – pourrait donc être utile pour diminuer les coûts de dépollution et faciliter cette transition. Dans cette optique, il faudra mettre en œuvre des réformes structurelles dans plusieurs domaines, notamment renforcer le cadre de l'innovation, promouvoir la formation du capital humain et améliorer l'environnement de l'activité commerciale et industrielle.

... et lutter contre les changements climatiques grâce à une meilleure tarification de la pollution...

Bien que la Slovaquie soit l'un des pays de l'OCDE où les réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES) ont été les plus importantes depuis les années 90, le niveau de ces émissions reste très élevé en raison de la forte intensité énergétique. En outre, la pollution atmosphérique devrait s'aggraver dans les années à venir, faute d'actions efficaces. Pour remédier à ce problème, *la fiscalité écologique devra être développée, notamment en établissant une taxe carbone claire, prévisible et crédible dans les secteurs non couverts par le Système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE).* Affecter un prix national à la réduction des émissions de GES par le biais de telles taxes limiterait le coût des efforts de dépollution, supprimerait les distorsions entre les secteurs et générerait des ressources budgétaires pour remplacer les taxes ayant un plus grand effet de distorsion. Une réduction rapide et significative de l'intensité énergétique contribuerait aussi à réduire les émissions de GES et à créer des conditions durables pour la croissance. Elle diminuerait en outre la dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés et limiterait la vulnérabilité de l'économie face aux chocs des prix de l'énergie et aux pénuries des

ressources primaires. Pour encourager les économies d'énergie, les exemptions des taxes énergétiques devraient être supprimées. En particulier, les exemptions restantes au titre de la consommation d'énergie par les ménages devraient être progressivement éliminées, mais une indemnisation financière ciblée sur les ménages à faible revenu devrait aussi être instituée de façon à limiter les répercussions sociales négatives.

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales et énergétiques ne sont pas centralisées et manquent de coordination. Une amélioration des efforts de coordination entre les différents organes administratifs est donc nécessaire. La réalisation d'évaluations systématiques, avec la construction de courbes des coûts marginaux d'abattement, améliorerait l'efficacité-coût des politiques environnementales et énergétiques. En particulier, les mesures visant à développer les sources d'énergie renouvelables devraient être soigneusement contrôlées de façon à éviter les pertes sèches et les abus. Les subventions pouvant être remplacées par des instruments du marché plus efficaces et moins coûteux devraient être progressivement éliminées. Par exemple, les allègements fiscaux dont bénéficie la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables devraient être éliminés et les subventions au titre des équipements utilisés pour exploiter ces sources d'énergie devraient être remplacées par des prêts avantageux, ou ces aides publiques devraient au moins être ciblées sur les ménages ayant des difficultés à obtenir des crédits.

... à une augmentation des dépenses de R-D...

Les activités de R-D sont relativement sous-développées en Slovaquie, les dépenses totales brutes au titre de la R-D se situant en avant-dernière position dans la zone de l'OCDE. Un plan d'innovation nationale cohérent fait encore défaut et les dépenses publiques de R-D ne contribuent guère à améliorer la performance de la R-D privée. Le soutien financier fourni actuellement à la R-D privée, qui revêt essentiellement la forme de subventions directes, devrait être repensé, par exemple en élargissant le champ d'application des dépenses fiscales. Les règles appliquées pour consentir des aides à la R-D et à l'innovation devraient être précisées et les projets ne devraient être refusés uniquement parce qu'ils ne répondent pas aux conditions requises. La protection des droits de propriété intellectuelle est importante pour que les entreprises puissent tirer pleinement parti de leurs investissements dans l'innovation et devrait donc être renforcée.

... à un environnement favorable aux entreprises...

L'amélioration de l'environnement des entreprises devrait permettre de renforcer la concurrence, d'élargir l'accès au capital et d'accroître l'offre de travailleurs flexibles et bien formés. Encourager la concurrence peut inciter davantage les entreprises à innover et améliorer leur efficacité-coût. Réduire les obstacles à l'entrée sur les marchés des produits facilite l'entrée de nouvelles entreprises, qui sont en général plus innovantes. Même si la Slovaquie a réalisé des progrès notables, la création d'entreprises est encore plus compliquée, coûteuse et longue que dans nombre d'autres pays de l'OCDE. Les formalités administratives devraient être allégées, par exemple en établissant le point de contact unique envisagé depuis longtemps et en unifiant le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des impôts. Les obstacles à l'entrée devraient être supprimés dans les secteurs réglementés, notamment dans le secteur de l'énergie. Malgré l'ouverture récente du marché de l'énergie, les entreprises

en place jouent encore un rôle dominant. Cette absence de concurrence pourrait nuire à l'éco-innovation car les producteurs, les distributeurs et les fournisseurs d'énergie sont ainsi moins incités à rechercher des solutions pour améliorer la rentabilité énergétique. *La concurrence sur le marché de l'énergie devrait être assurée en limitant la discrimination hors prix et le pouvoir des entreprises en place, par exemple en établissant des règles transparentes et non ambiguës pour l'accès au réseau, l'exécution des contrats et les procédures d'autorisation. Le cadre de fixation des prix devrait aussi être plus stable et transparent.*

L'absence de fonds est l'un des principaux facteurs freinant l'innovation et le capital-risque est sous-développé en Slovaquie. *Les initiatives engagées récemment pour développer le financement des petites entreprises novatrices (JEREMIE) devraient donc être poursuivies.* L'adaptation à une économie verte exige des changements structurels et la diffusion de nouvelles technologies, ce qui pourrait mettre en évidence des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. *Encourager l'expansion d'un marché locatif privé et assurer que la législation de protection de l'emploi ne soit pas excessive permettraient d'améliorer la capacité d'adaptation du marché du travail. L'offre de qualifications devrait être assurée par le développement de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie ainsi que par la suppression des obstacles à la mobilité.*

... et au développement d'une société du savoir

Pour renforcer ses capacités d'innovation et d'adaptation, la Slovaquie doit développer une société du savoir en améliorant la qualité de l'enseignement supérieur et en supprimant les obstacles aux transferts de connaissances et à l'accumulation de capital humain. Les diplômés de l'enseignement supérieur sont un déterminant important de la capacité d'innovation, car ils contribuent à élargir le potentiel de création et de diffusion des connaissances. Ils sont assez peu nombreux en Slovaquie, même parmi les jeunes, et les résultats sont faibles. *Des réformes sont nécessaires pour améliorer qualitativement le système d'enseignement supérieur et accroître sa flexibilité. Instaurer des droits d'inscription pour les étudiants à plein-temps, en les associant à des prêts dont le remboursement serait assujéti au revenu, faciliter la concurrence dans le système d'enseignement tertiaire et remplacer les allocations budgétaires aux universités par des subventions de recherche soumises à appel d'offres (ou du moins rendre les financements davantage tributaires des résultats) sont autant de mesures qui contribueraient à la réalisation de ces objectifs.* En outre, des possibilités existent en Slovaquie de développer les transferts de connaissances et d'améliorer la diffusion de technologies : les liens entre le monde universitaire et le monde des entreprises sont ténus, la participation aux projets internationaux de R-D est limitée et l'utilisation des TIC est sous-développée. *Les obstacles aux mouvements de main-d'œuvre (entre le monde universitaire et le monde des entreprises) au niveau national et international devraient être supprimés. En particulier, les migrations de travailleurs très qualifiés devraient être facilitées. Le soutien public à l'innovation devrait favoriser l'établissement de réseaux de connaissances, le financement croisé de projets et la coopération internationale.*

Utiliser de façon judicieuse l'économie politique pour trouver un consensus sur des changements de régime importants

Ces dernières années, la Slovaquie a été exposée à plusieurs changements de régime dans des domaines importants d'intervention des pouvoirs publics tels que les retraites, la santé

et le marché du travail. Quels qu'aient été le bien-fondé et les risques de chacune de ces réformes, la simple fréquence et l'ampleur de ces bouleversements risquent d'absorber des ressources rares et d'imposer des coûts d'ajustement supplémentaires à la société. Il convient par conséquent de saluer la décision prise par les autorités en place de rechercher un vaste consensus à l'appui des initiatives de réforme touchant le cadre de la politique budgétaire. En dépit de préférences politiques différentes, il est possible de s'entendre sur des mesures qui influenceront sur la performance économique à moyen et long termes et qui pourraient contribuer grandement à la stabilité.

Chapitre 1

La sortie de crise

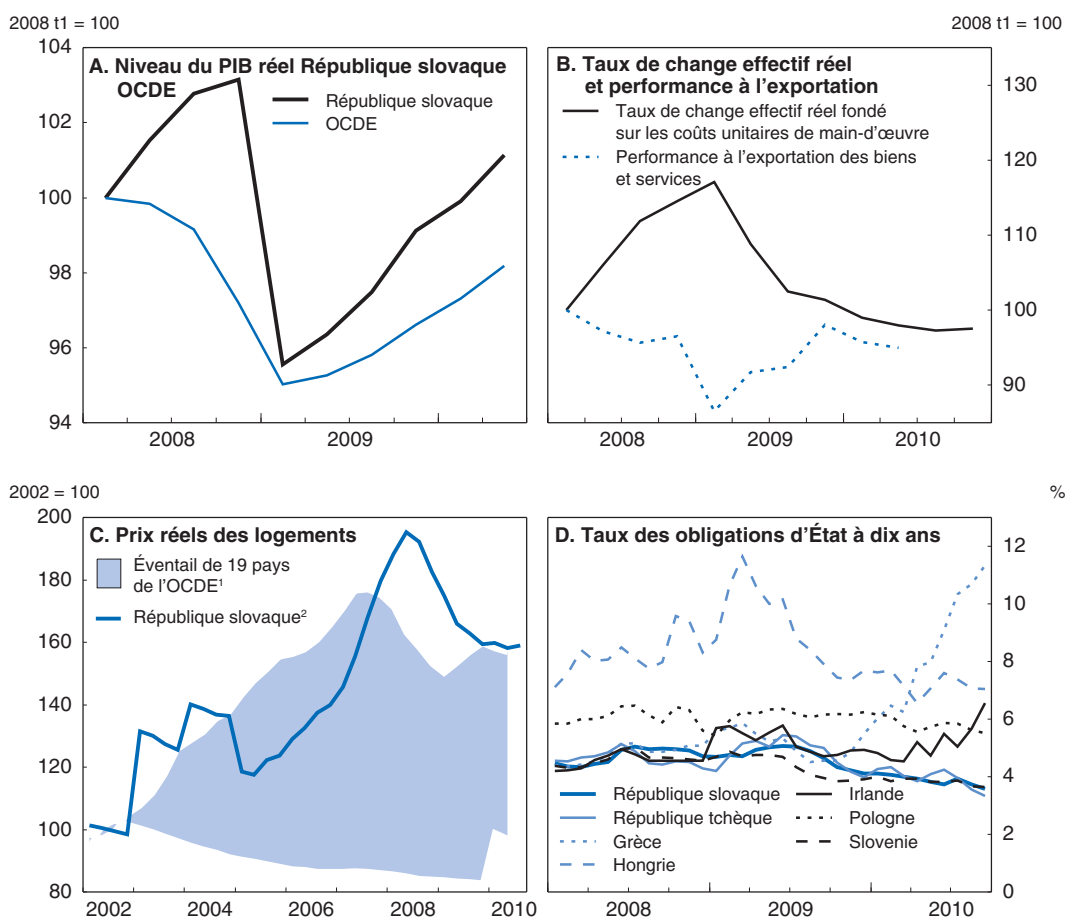
Après s'être fortement contracté pendant la crise, le PIB réel se redresse rapidement sous l'impulsion d'une reprise de la demande chez les principaux partenaires commerciaux de la Slovaquie. Le chômage a fortement progressé en 2009 et au début de 2010, et son augmentation totale due à la crise est maintenant supérieure à la moyenne observée dans l'OCDE. Le principal problème est d'éviter une nouvelle dégradation du chômage de longue durée, qui était déjà très élevé avant la récession. Cela exigera de réviser les dispositifs existants d'action sur le marché du travail et d'assurer la flexibilité des salaires en réformant les règles relatives au salaire minimum et à l'extension légale des contrats salariaux. Le déficit budgétaire ayant atteint 8 % environ du PIB, le gouvernement envisage des mesures d'assainissement très importantes. Il faudrait mettre l'accent sur la maîtrise des dépenses publiques, notamment en réformant sérieusement le premier pilier du système des retraites. Il faudrait aussi envisager de supprimer progressivement les exemptions fiscales et de taxer davantage les bases imposables immobilières. Enfin, il conviendrait de renforcer les institutions budgétaires.

La crise a été sévère

L'économie slovaque a subi une récession profonde qui s'est traduite par une chute de 4.7 % du PIB réel en 2009. Ce ralentissement de l'activité a surtout été imputable au fait que, compte tenu de ses liens commerciaux étroits avec les pays d'Europe de l'Ouest, notamment l'Allemagne, la Slovaquie s'est retrouvée exposée à la baisse brutale des échanges mondiaux. De plus, la demande s'est particulièrement affaiblie pour les produits dans lesquels le pays est spécialisé, c'est-à-dire les automobiles et les biens de consommation électroniques. En revanche, les données fondamentales de l'économie ont été comparativement solides. Même si l'endettement des ménages s'est sensiblement accru pendant les années précédant la crise, il n'était pas excessif en comparaison de certains autres pays au niveau de développement similaire (OCDE, 2009a). Les prix des logements ont vivement augmenté jusqu'en 2008, puis ont fléchi (graphique 1.1, partie C). La hausse a été largement suscitée par le recul des taux d'intérêt avant l'entrée dans la zone euro et par la progression du revenu par habitant (OCDE, 2009a) ; il y a donc eu moins de signes de surchauffe que dans d'autres pays de l'OCDE. Le secteur financier a aussi mieux supporté la crise que dans beaucoup d'autres pays, notamment grâce à un ratio dépôts/prêts élevé (limitant les risques de refinancement), à une exposition limitée aux actifs toxiques ou aux risques souverains ainsi qu'à une absence presque complète de crédits immobiliers libellés en devises. Le fait d'être membre d'une union monétaire a aussi aidé la Slovaquie pendant la crise, notamment en confortant la confiance des marchés. Ainsi, les rendements des obligations d'État sont restés inférieurs à ceux des pays similaires (graphique 1.1, partie D). Les devises des pays voisins extérieurs à la zone euro se sont dépréciées, ce qui a contribué à l'appréciation significative du taux de change effectif réel de la monnaie slovaque en 2008 (graphique 1.1, partie B). Mais cette évolution a eu peu d'effets négatifs sur les performances de la Slovaquie à l'exportation, en partie du fait que les entreprises ont beaucoup licencié pour rester compétitives.

Ces facteurs permettent de comprendre pourquoi la production se redresse rapidement depuis le deuxième trimestre de 2009 dans le sillage de l'amélioration du commerce mondial. Sur la base des tendances actuelles, on pourrait retrouver à la fin de 2010 le niveau du PIB réel antérieur à la crise, le rattrapage étant plus rapide que dans nombre d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.1, partie A). Néanmoins, les effets dommageables de la crise – en particulier la nette aggravation du chômage et du déficit budgétaire – se feront sentir pendant un certain temps et resteront des défis majeurs pour la politique économique. En outre, la récession a probablement réduit le PIB potentiel en faisant monter le coût du capital et le chômage structurel, bien que l'ampleur de cet effet soit encore très incertaine. Les crises donnent l'occasion d'appliquer des réformes structurelles et le gouvernement nouvellement élu a lancé à juste titre un ambitieux programme de réformes (encadré 1.1). L'objectif devrait être double : procéder à un assainissement budgétaire durable et retrouver une solide croissance tendancielle.

Graphique 1.1. Principaux indicateurs économiques



1. Australie, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne (jusqu'à T4 2009), Irlande, Italie (jusqu'à T1 2010), Japon (jusqu'à T1 2010), Corée, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis.
2. Slovaquie : prix annuels des logements de 2002 à 2004 convertis en prenant la moyenne annuelle dans chaque trimestre.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Banque nationale de Slovaquie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358314>

L'économie se redresse rapidement...

La reprise de la croissance devrait se ralentir en 2011, en partie du fait que l'on anticipe une expansion plus modérée chez les principaux partenaires commerciaux de la Slovaquie et aussi parce que les mesures prises par le gouvernement pour réduire fortement le déficit budgétaire pèseront sur la demande interne. Les coupes dans les dépenses publiques et le relèvement du taux de la TVA affaibliront la consommation des ménages. Mais on prévoit que la croissance reste assez solide pour que le chômage diminue graduellement en 2011 et 2012 par rapport à son niveau très élevé. La diminution des capacités inutilisées encouragera les investissements, qui bénéficieront aussi de conditions financières favorables. Globalement, on projette une hausse du PIB réel de quelque 4 % en 2010. La croissance devrait ensuite fléchir légèrement en 2011 avant de s'accélérer à nouveau en 2012 pour atteindre 4½ pour cent environ (tableau 1.1). Les principaux risques proviennent de l'incertitude à propos de la croissance des principaux partenaires commerciaux et des effets négatifs sur la demande de l'assainissement budgétaire.

Encadré 1.1. **Le nouveau gouvernement a un ambitieux programme de réformes**

Le manifeste du nouveau gouvernement, publié en juillet 2010, met l'accent sur le redressement des finances publiques (tout en maintenant la qualité des services), l'emploi et l'amélioration du potentiel de croissance à long terme de l'économie, notamment en encourageant le développement d'une société du savoir. Les principaux projets sont les suivants :

Finances publiques

- Ramener le déficit budgétaire à moins de 3 % du PIB d'ici à 2013. Sur le plan des dépenses, cela implique leur plafonnement et un renforcement de l'efficacité du secteur public. En ce qui concerne les recettes, on envisage de porter temporairement la TVA de 19 à 20 %, de limiter les exemptions, de faire reculer la fraude fiscale, en particulier sur la TVA, d'améliorer le recouvrement des impôts et des cotisations sociales ainsi que d'augmenter sélectivement les taxes foncières.
- Modifier l'indexation des retraites, instaurer une pension minimum et assouplir la réglementation des fonds de pension.
- Adopter de nouvelles règles budgétaires et mettre en place une institution indépendante chargée de surveiller les finances publiques (un conseil budgétaire).
- Examiner l'expérience et les résultats des projets de partenariat public-privé (PPP) déjà appliqués avant d'en lancer de nouveaux dans les infrastructures de transport.

Contexte de l'activité des entreprises

- L'améliorer, par exemple en allégeant les contraintes administratives et réglementaires qui pèsent sur les entreprises et en facilitant la création de nouvelles, avec en particulier un meilleur accès au capital risque. On n'envisage pas de privatiser des entreprises stratégiques, mais d'en rendre le fonctionnement plus efficace.
- Alimenter l'innovation en favorisant la coopération entre les institutions et les entreprises s'occupant de la recherche ainsi qu'en veillant au bon emploi des fonds publics actuellement consacrés à la recherche-développement.

Marché du travail, éducation et santé

- Introduire un programme de prestations en contrepartie d'un travail pour les chômeurs de longue durée et des incitations pour les employeurs à créer de nouveaux emplois (par exemple des baisses de cotisations sociales).
- Modifier le code du travail pour réduire le degré de protection de l'emploi (en modifiant la période de préavis et l'indemnisation des licenciements) ; faire dépendre l'extension légale des contrats salariaux du consentement des employeurs.
- En matière d'éducation et de recherche, affecter davantage les ressources financières en fonction des indicateurs de résultats. Les écoles primaires et secondaires auront plus d'autonomie pour définir les programmes, et l'évaluation de leurs résultats deviendra obligatoire. On introduira des normes internationales de qualité dans la procédure d'accréditation des universités et on renforcera l'indépendance de la commission d'accréditation. On offrira des incitations financières aux activités de recherche selon des modalités compétitives, tout en encourageant la collaboration avec le secteur privé et les échanges internationaux.

Encadré 1.1. Le nouveau gouvernement a un ambitieux programme de réformes (suite)

- En matière de santé, mettre en place un système de mesure de la qualité des prestataires. On prendra des dispositions pour s'opposer à la consommation excessive de produits pharmaceutiques (comme la prescription de médicaments génériques). On supprimera l'obligation de passage par un médecin référent et on relèvera le plafond des paiements directs par ménage. Tous les hôpitaux seront transformés en sociétés privées et la réglementation des fonds d'assurance santé sera normalisée.

Politique de l'énergie

- Diversifier les sources d'énergie en donnant la priorité à l'amélioration de la connexion des systèmes de transport de l'électricité, du gaz et du pétrole avec les pays voisins et au renforcement de la sécurité énergétique de la région. On réduira la dépendance aux énergies fossiles importées, notamment par le développement de la biomasse.
- Développer la concurrence sur les marchés de l'énergie.

Politique du logement

- Développer le logement social locatif et rendre les procédures d'aménagement plus efficaces.

Tableau 1.1. Les perspectives à court terme

	2008	2009	2010	2011	2012
	Variations en % et en volume (aux prix de 2000)				
PIB réel	6.2	-4.7	4.1	3.5	4.4
Consommation privée	6.0	-0.7	0.1	0.4	3.3
Consommation des administrations	5.3	2.8	1.6	-3.7	1.0
Formation brute de capital fixe	1.8	-10.5	-0.7	6.1	6.9
Demande intérieure finale	4.8	-2.5	0.1	0.9	3.7
Variation des stocks ¹	1.3	-3.4	2.4	0.5	0.0
Demande intérieure totale	6.0	-5.8	2.6	1.3	3.7
Exportations de biens et de services	3.2	-16.5	14.1	9.9	6.9
Importations de biens et de services	3.1	-17.6	11.6	7.0	6.1
Exportations nettes ¹	0.1	1.3	1.7	2.4	0.8
Déflateur du PIB	2.9	-1.2	0.1	2.2	2.3
<i>Pour mémoire</i>					
Hausse des prix à la consommation	3.9	0.9	0.8	3.4	2.9
Inflation sous-jacente	2.8	1.8	0.6	3.4	2.9
Déflateur de la consommation privée	4.5	1.0	0.4	3.3	2.9
Taux de chômage	9.5	12.1	14.1	13.4	12.5
Solde financier des administrations ²	-2.1	-7.9	-8.0	-5.2	-4.0
Dette des administrations ²	27.7	35.3	42.6	46.6	48.8
Solde des paiements courants ²	-6.5	-3.2	-3.1	-0.9	-0.3

Note : Les comptes nationaux sont basés sur des données officielles chaînées. Cela introduit une différence entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de précisions, voir *Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE*, www.oecd.org/eco/sourcesetmethodes.

1. Contributions aux variations du PIB réel (en % du PIB réel de l'année précédente).

2. En % du PIB.

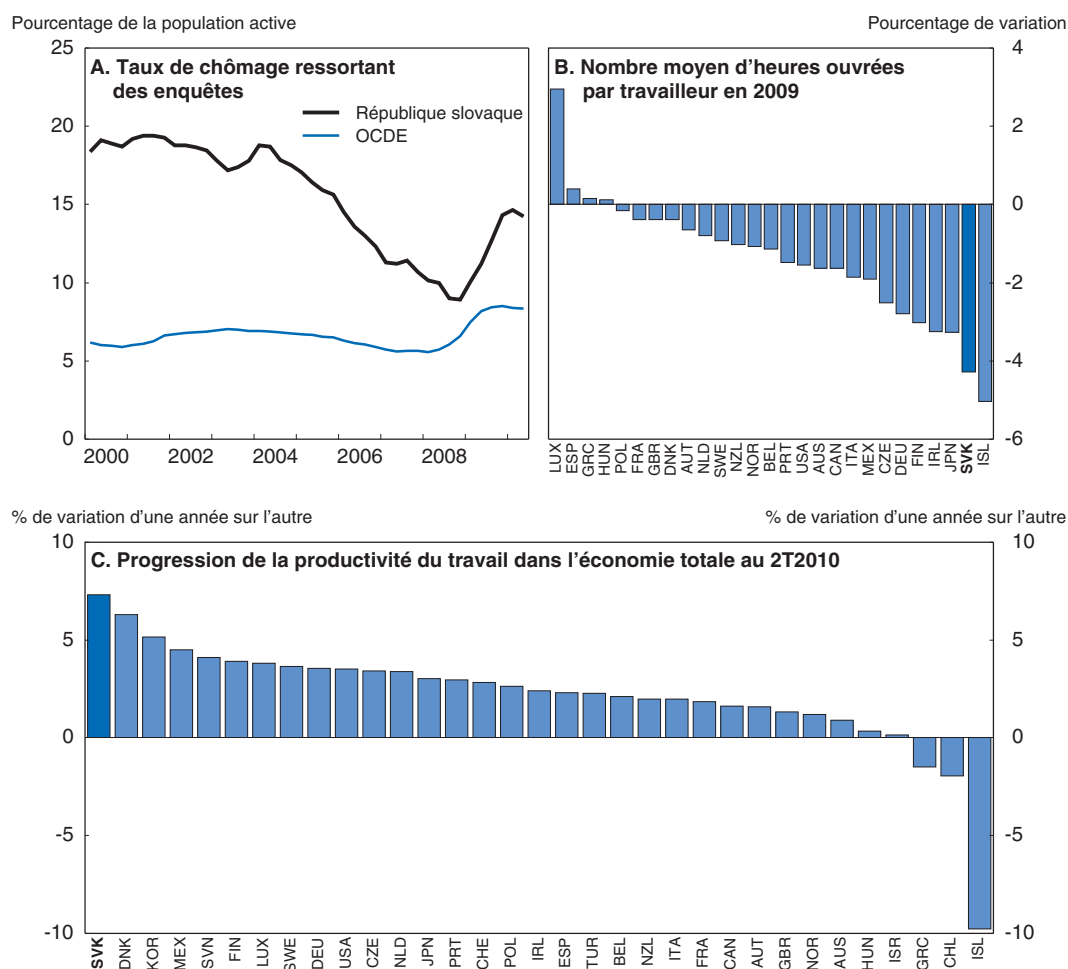
Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

Le traitement de la crise sur le marché du travail

Le chômage a vivement augmenté

En Slovaquie, le marché du travail a été durement touché par la crise ; le taux de chômage a progressé de plus de 5 points depuis le point bas atteint à la fin de 2008 et a dépassé 14 %. Cette hausse représente près du double de la moyenne constatée dans l'OCDE, ce qui s'explique en partie par une perte de production plus marquée (graphique 1.2, partie A)¹. En outre, le nombre d'heures ouvrées a baissé de façon significative en 2009 (graphique 1.2, partie B). Cette baisse a été facilitée par les dispositifs d'ajustement du temps de travail, comme les comptes temps et un système de travail à temps partiel dans lequel l'administration rembourse les cotisations à la charge des employeurs et des salariés qui correspondent aux heures non travaillées (dans la limite de 339 EUR par mois et de 60 jours par an – ministère des Finances de la République slovaque, 2009). L'importance des ajustements du nombre d'emplois et d'heures ouvrées a entraîné des gains de productivité substantiels (graphique 1.2, partie C).

Graphique 1.2. Le chômage a vivement augmenté pendant la crise



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Base de données sur la population active.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358333>

Depuis la fin de 2008, les pertes d'emplois dans l'industrie (surtout manufacturière) sont responsables d'à peu près les deux tiers de la baisse totale. En revanche, il y a eu moins de suppressions d'emplois dans la construction et les services, tandis que l'administration publique en a créé. L'évolution de l'emploi dans les différentes catégories de la population active reproduit l'expérience des autres pays de l'OCDE. Les jeunes ont été les plus touchés, leur niveau d'emploi diminuant de 15 % en 2009, alors qu'il s'est élevé pour les travailleurs âgés. La contraction de l'emploi a aussi été la plus forte pour les travailleurs à niveau d'éducation faible et moyen. À la différence des autres pays de l'OCDE, le nombre des indépendants a continué à augmenter pendant la récession. Il y a eu notamment une hausse significative de ceux qui n'ont aucun personnel, (qualifiés de personnes travaillant à leur compte). La place plus grande prise par l'emploi indépendant s'explique probablement par des facteurs à la fois structurels et cycliques (voir encadré 1.2).

Le chômage de longue durée va sans doute continuer à augmenter

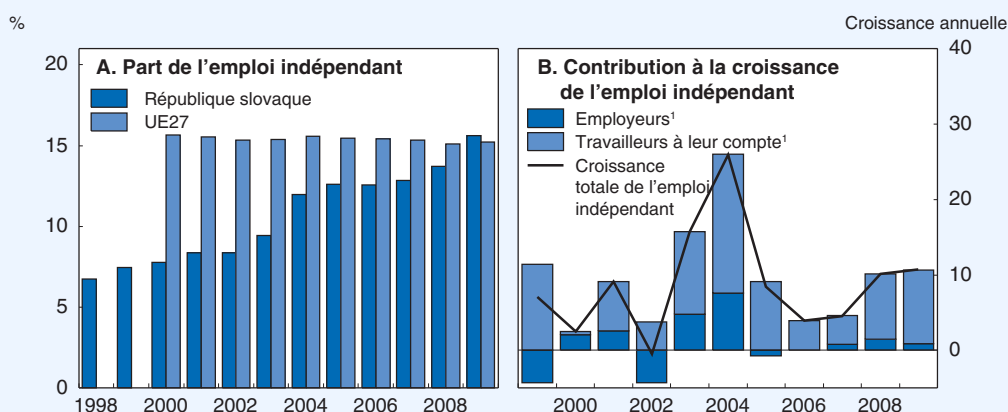
À terme, le principal problème consiste à éviter le chômage de longue durée qui nuit aux qualifications et au capital humain. Avant la crise, c'était déjà un problème majeur en Slovaquie, puisque le chômage de longue durée représentait près de 7 % de l'emploi total, soit le niveau le plus élevé de la zone de l'OCDE. Cela tient à plusieurs facteurs structurels qui ont été identifiés dans les études précédentes (OCDE, 2007a, 2009a, tableau 1.A1). On peut citer, par exemple, la faible mobilité de la main-d'œuvre imputable à la quasi-absence d'un marché immobilier locatif ainsi que les critères actuels d'octroi des allocations logement qui ne visent que les bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, les résultats du système d'éducation sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, dépendent sensiblement du contexte socio-économique et sont particulièrement mauvais pour la population de Roms. En outre, les cotisations de sécurité sociale sont très élevées par rapport aux autres pays de l'OCDE, ce qui augmente les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Il demeure important de remédier à ces problèmes structurels à terme pour diminuer la part du chômage de longue durée mais aussi pour faire en sorte que le marché du travail soit suffisamment flexible pour faire face aux évolutions structurelles futures de l'économie (chapitre 3).

Les sections ci-après examinent plutôt les problèmes que poserait une nouvelle hausse du chômage structurel sous l'effet de facteurs conjoncturels. En effet, on estime qu'au-delà de deux ans, une hausse du taux de chômage se transforme à concurrence de près de la moitié en hausse du chômage de longue durée, cette proportion étant la quatrième plus forte de l'OCDE (Guichard et Rusticelli, 2010)². Compte tenu de la montée récente du nombre des sans-emploi, le taux de chômage de longue durée pourrait donc dépasser 8½ pour cent en 2011, ce qui annulerait une partie de son recul de plus de 11 % en 2002 à 6 % en 2008. Sous l'effet de l'hystérèse, le taux de chômage structurel (NAIRU) – et donc la croissance potentielle – se dégraderait aussi ; on estime que la hausse du chômage de longue durée se répercuterait à peu près aux deux tiers sur le taux structurel. La crise pourrait avoir d'autres conséquences dommageables dans la mesure où les demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés à se faire embaucher risquent de se décourager, de cesser de chercher activement et de sortir de la population active. Il arrive que ces travailleurs découragés ne réintègrent pas le marché de l'emploi, même quand l'économie a commencé à se redresser, ce qui diminue le taux de participation et l'offre de main-d'œuvre disponible et finit par conduire à l'exclusion sociale (OCDE, 2010a).

Encadré 1.2. Le développement de l'emploi indépendant en Slovaquie

Au cours de la décennie écoulée, l'emploi indépendant s'est rapidement développé sur le marché du travail slovaque, sa part de l'emploi total ayant doublé de 1998 à 2008 pour atteindre près de 14 %¹. Elle est maintenant proche de la moyenne de l'UE27 (graphique 1.3, partie A). Cette tendance a pris de l'ampleur pendant la récession, la proportion de l'emploi indépendant progressant de près de deux points de 2007 à 2009. Il est particulièrement élevé dans la construction, où il représente près de la moitié de l'emploi total contre une moyenne de 25 % dans l'UE27.

Graphique 1.3. Évolution et décomposition de l'emploi indépendant



1. Les employeurs sont des travailleurs indépendants ayant des salariés, alors que les travailleurs à leur compte font fonctionner leurs entreprises sans le concours de salariés dépendants.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358352>

Même s'il n'existe pas d'ensemble unique de variables expliquant la hausse de l'emploi indépendant, un certain nombre de facteurs le rendent plus attractif comparativement au salariat (OCDE, 2008). Premièrement, les impôts et les cotisations sociales sont plus bas que pour les travailleurs dépendants. Les cotisations de sécurité sociale à la charge des salariés sont de l'ordre de 13½ pour cent du salaire brut – à peu près 3 points de plus que dans le pays de l'OCDE moyen². En revanche, des dispositions spéciales s'appliquent aux travailleurs indépendants et la majorité d'entre eux ne cotisent que sur une base d'évaluation minimum, ce qui réduit sensiblement leurs charges (en outre, les taux qui leur sont applicables ont été abaissés temporairement pendant la crise). Deuxièmement, la protection stricte des contrats de travail permanents peut inciter les employeurs à recruter des travailleurs informellement (c'est-à-dire en tant que faux indépendants ne travaillant que pour une entreprise) pour ne pas supporter les coûts de licenciement et se donner plus de souplesse (OCDE, 2008). Troisièmement, la faiblesse relative de la protection sociale en Slovaquie (le taux de remplacement net moyen pour 60 mois de chômage est très inférieur à la moyenne de l'OCDE) peut aussi être un facteur d'explication (Parker et Hobson, 2004). L'emploi indépendant a fortement augmenté en 2004 quand les prestations sociales sont devenues moins généreuses. Quatrièmement, les aides accordées aux nouvelles entreprises renforcent l'intérêt du travail indépendant, au moins pendant les premières années. Ces subventions, introduites en 2004 en Slovaquie, sont versées aux demandeurs d'emploi à la condition qu'ils exercent une activité indépendante pendant deux ans. Suite à la crise, les conditions requises pour bénéficier des subventions ont

Encadré 1.2. Le développement de l'emploi indépendant en Slovaquie (suite)

été temporairement modifiées et, jusqu'à la fin de 2011, les diplômés peuvent demander à les recevoir immédiatement au moment de leur inscription au bureau du chômage. La part des incitations à la création d'entreprise dans le total des dépenses d'activation du marché du travail s'est beaucoup élevée et dépasse nettement la moyenne de l'UE. On a encore assoupli les conditions d'obtention au cours de la crise en réduisant la durée de la période de chômage y ouvrant droit, ce qui explique sans doute la vive progression de l'emploi indépendant pendant cette période. Le nombre de travailleurs indépendants bénéficiaires de ce système a dépassé 12 000 en 2009 (à peu près 3.3 % du total des travailleurs indépendants à cette date), contre 5 500 en 2004.

Des données ponctuelles laissent penser que l'emploi indépendant sert, au moins dans une certaine mesure, à contourner les impôts ou les réglementations. Ainsi, une grande partie de sa hausse est imputable aux personnes travaillant à leur compte, c'est-à-dire aux travailleurs indépendants sans salarié (graphique 1.3, partie B). De 2000 à 2009, ils ont représenté en moyenne 83 % des nouveaux travailleurs indépendants, de sorte que leur part de l'emploi indépendant total s'est beaucoup élevée, au point d'atteindre 77 % en 2009, ce qui est très supérieur à la moyenne de l'UE (57 %). De plus, il s'agit surtout d'anciens salariés ; les personnes auparavant au chômage ou inactives représentent une proportion bien moindre.

1. Les travailleurs indépendants comprennent les entrepreneurs employant des salariés (employeurs), les entrepreneurs sans salariés (travailleurs à leur compte) et les travailleurs au foyer non rémunérés, cette dernière catégorie étant très peu nombreuse en Slovaquie (OCDE, 2000).
2. Le niveau des cotisations diffère peu en fonction du salaire et de la catégorie de famille (OCDE, 2009c).

Il faut adapter les politiques actives du marché du travail...

En Slovaquie, la réaction de la politique économique à la crise a jusqu'à présent surtout porté sur la demande de main-d'œuvre (OCDE, 2009d). Comme dans plusieurs autres pays, un dispositif de chômage partiel a été mis en place, mais la participation (0.85 % des salariés) y a été relativement basse (contre une moyenne pour l'OCDE de 1.4 %). Les coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les indépendants ont été allégés, en abaissant les cotisations au fonds de réserve de solidarité de 4.75 % à 2 % pendant 21 mois³. Pour les employeurs qui recrutent des chômeurs pour au moins un an, des aides ont été instaurées dont le montant peut représenter jusqu'à la moitié des coûts de main-d'œuvre (jusqu'à concurrence d'un certain plafond) pendant un an. De plus, on a facilité la création d'emplois dans les « entreprises sociales » (entreprises tenues d'avoir au moins 30 % de demandeurs d'emploi désavantagés dans leur effectif et de réinvestir les bénéfices dans leur formation, mais qui reçoivent en retour des aides publiques). Parmi les mesures prises à cet égard figurait un assouplissement temporaire des principales conditions requises pour bénéficier du statut d'entreprise sociale. En revanche, les dispositions favorables à l'offre de main-d'œuvre ont été moins nombreuses. On peut citer notamment le versement pendant la première année d'une contribution à la rémunération des demandeurs d'emploi qui sont embauchés pour un salaire brut inférieur à 314.82 EUR par mois (environ 42 % du salaire mensuel ou 1.7 fois le niveau de subsistance minimum). En outre, le crédit d'impôt au titre de l'exercice d'une activité (prime pour l'emploi) a été rendu beaucoup plus intéressant⁴. Pour encourager l'emploi indépendant, les activités de conseil et d'évaluation préliminaire des plans professionnels des personnes intéressées par le

lancement d'une nouvelle entreprise ont été sensiblement développées. Enfin, la prestation au titre du transport entre le domicile et le lieu de travail a été portée à un maximum mensuel de 135 EUR pour faciliter la mobilité régionale.

Les mesures prises jusqu'à présent sont bienvenues et il faudra sans doute les maintenir tant que le risque de hausse du chômage n'aura pas disparu. Toutefois, on doit agir plus sur l'offre de main-d'œuvre pour empêcher les chômeurs de se détacher du marché du travail. Les dépenses globales au titre des programmes actifs du marché du travail (PAMT) sont inférieures au niveau observé dans les pays de l'OCDE, puisqu'elles représentent 0.25 % du PIB en Slovaquie contre 0.57 % dans la zone l'OCDE en 2008⁵. Les dépenses supplémentaires réalisées à ce titre, en réaction à la crise, n'ont représentées à un peu près que la moitié de celles d'un pays moyen de l'OCDE (OCDE, 2010b).

La composition des programmes actifs du marché du travail n'est pas du tout la même en Slovaquie que dans l'OCDE (tableau 1.2). La part relativement plus élevée des dépenses affectées aux services publics de l'emploi (SPE) est un élément positif, car ces dépenses sont habituellement considérées comme très efficaces. Même si les possibilités de réemploi sont moindres pendant une récession, en raison de la baisse des offres disponibles, le contact avec les SPE et les programmes d'activation maintient un lien avec le marché du travail qui peut atténuer l'effet d'hystérèse (OCDE, 2010b). Il faut suivre de près la mesure dans laquelle la poussée récente du chômage a réduit la capacité des SPE d'assurer aux demandeurs d'emploi une gestion adéquate de leurs dossiers et des services de réemploi. En outre, malgré les coupes dans les budgets publics, les moyens mis à la disposition des SPE doivent être maintenus afin de leur permettre de s'occuper d'un nombre accru de chômeurs. La Slovaquie dépense très peu pour la formation, malgré une hausse pendant la crise, et il faudrait envisager la possibilité de recourir davantage à cette option⁶. En temps normal, l'efficacité des programmes de formation est très variable, parce que ces programmes comportent des coûts d'opportunité (le temps qui y est consacré ne peut l'être à la recherche d'un emploi), mais l'équilibre entre coûts et avantages est sans doute plus favorable en période de récession, les offres d'emploi étant alors moins nombreuses et la durée de chômage plus longue (Lechner et Wunsche, 2009). En revanche, les données relatives à l'efficacité des incitations à la création d'entreprise – pour lesquelles la Slovaquie dépense davantage que la moyenne de l'OCDE – sont plus contrastées : selon Dar *et al.* (1999), les dispositifs en faveur de l'emploi indépendant entraînent d'importantes distorsions et s'accompagnent de taux élevés de faillite, alors que les données portant sur des systèmes similaires utilisés en Allemagne et en Nouvelle-Zélande tendent à être plus encourageantes (Wolff et Nivorozhkin, 2008 ;

Tableau 1.2. Composition des dépenses au titre des programmes actifs du marché du travail

En % des dépenses totales au titre des programmes actifs du marché du travail, 2008

	Slovaquie	OCDE
SPE et administration	44	28
Formation	4	25
Incitations à l'emploi	8	16
Aides à l'emploi et la réinsertion	8	16
Création directe d'emploi	20	11
Incitations à la création d'entreprises	20	4

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

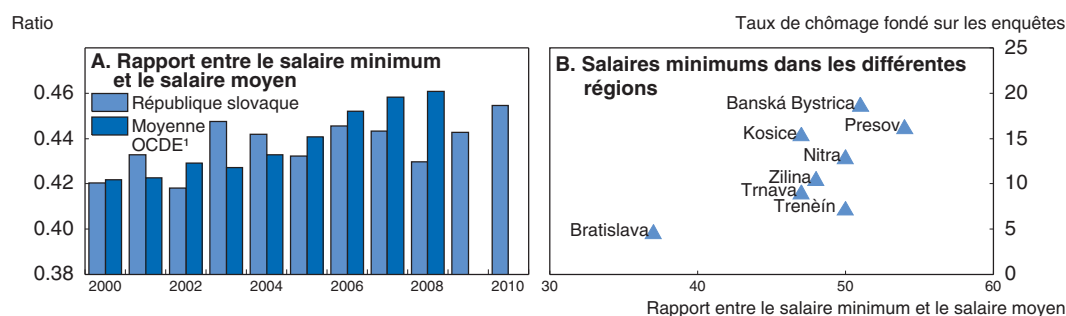
Perry, 2006). C'est pourquoi la Slovaquie devrait surveiller de près l'efficacité de ses incitations au lancement d'entreprises et, en fonction des résultats, pourrait envisager de les réduire. Il faudrait réviser la conception des PAMT les moins efficaces pour améliorer le rendement de la dépense publique et l'incidence sur l'emploi. Les programmes d'activation ont presque triplé depuis 2006 (passant de 10 à 28), mais un nombre significatif d'entre eux ont peu ou pas de participants. Il manque un mécanisme d'évaluation régulière du rapport coût-efficacité des PAMT en vigueur ; il conviendrait de le mettre en place.

... et la formation des salaires doit rester souple

La souplesse des mécanismes de formation des salaires est indispensable pour restaurer l'équilibre du marché du travail après la hausse du chômage. Il faudrait donc réexaminer ceux qui pourraient empêcher l'ajustement aux conditions locales. On doit en particulier veiller à ce qu'un salaire minimum trop élevé n'ait pas un effet préjudiciable à l'emploi. Dans l'ensemble du pays, le rapport entre le salaire minimum et le salaire médian reste proche de la moyenne de l'OCDE ; en 2008, il s'établissait à 43 % au lieu de 46 % dans l'OCDE. On estime qu'il est passé à 45 % en 2010 (on ne dispose pas encore de la moyenne OCDE pour cette année) (graphique 1.4, partie A)⁷. Mais il y a un élément plus important : en raison de la différenciation des niveaux de salaires dans le pays, le ratio salaire minimum/salaire moyen est parfois beaucoup plus élevé. Là où le salaire minimum est supérieur à la moyenne, le taux de chômage tend à l'être aussi (graphique 1.4, partie B). Ainsi, dans la région de Prešov (l'une de celles où le chômage est le plus élevé), le ratio s'élève à 55 %, alors qu'à Bratislava (où le chômage est le plus bas) il se limite à 38 %⁸. Cette relation est confirmée par les données empiriques relevées au niveau des districts : le FMI (2010) constate que le niveau plus élevé salaire moyen/salaire minimum dans un district par rapport à Bratislava est sensiblement corrélé à un taux de chômage relativement plus important (FMI, 2010).

Il conviendrait de ne pas procéder à des hausses marquées du salaire minimum. En outre, une certaine différenciation du salaire minimum devrait être envisagée afin de remédier aux poches de fort chômage. Bien que la loi actuelle prévoit que les décisions concernant le salaire


Graphique 1.4. **Évolution du salaire minimum dans le temps et par région**



Note : Le ratio salaire minimum/salaire médian de la partie A est tiré de la Base de données de l'OCDE sur les enquêtes relatives à la population active et basé sur les salaires moyens de travailleurs à plein-temps. Les données de la partie B émanent de l'Office statistique de la République slovaque ; les ratios se réfèrent aux gains moyens en incluant les travailleurs à temps partiel, car les salaires moyens des seuls travailleurs à temps plein ne sont pas disponibles pour les régions. Cela introduit un biais haussier par rapport aux données de la partie A. Les données sur le salaire médian en 2009 et 2010 sont calculées en appliquant la hausse anticipée des salaires moyens.

1. Moyenne arithmétique excluant l'Autriche, le Chili, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Islande, Israël, l'Italie, la Norvège, la Suède et la Suisse.

Source : Base de données de l'OCDE sur la population active ; Base de données régionale de l'Office statistique de la République slovaque ; et Office central du travail, des affaires sociales et de la famille.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358371>

minimum doivent résulter d'un accord entre les partenaires sociaux, c'est le gouvernement qui tranche (en se fondant sur la hausse moyenne des salaires de l'année précédente) quand il n'y a pas entente. Ce fut le cas en 2009, lorsque le gouvernement fixa à 4.1 % le relèvement du salaire minimum en 2010 au lieu des 8.1 % que le mécanisme d'indexation aurait requis (c'est-à-dire la hausse moyenne des salaires en 2008). Ce choix est judicieux, mais il faudrait que le gouvernement s'abstienne de compenser la hausse inférieure appliquée en 2010 par des hausses supérieures dans les prochaines années. En 2011, le salaire minimum augmentera de 3.1 %, la décision ayant aussi été prise par le gouvernement. À l'avenir, il serait bon de recueillir l'avis d'une commission d'experts indépendants sur le salaire minimum, comme le font plusieurs autres pays de l'OCDE. Au Royaume-Uni, par exemple, la Low Pay Commission conseille les pouvoirs publics sur les décisions concernant le salaire minimum. Les membres de cette Commission ont des antécédents différents, certains venant d'organisations de salariés et d'employeurs et d'autres de milieux universitaires (tous siégeant à titre indépendant et ne représentant pas leurs organisations respectives).

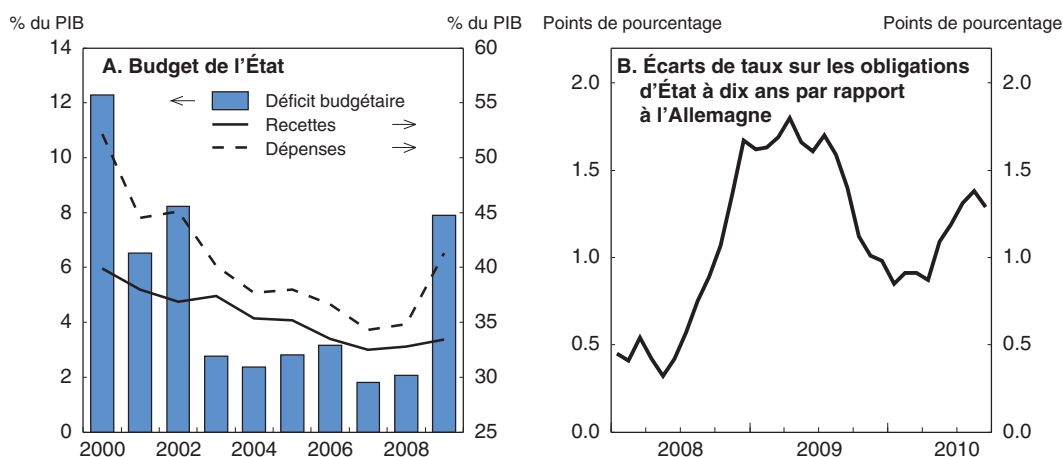
La fixation d'un salaire minimum national a aussi des conséquences qui vont au-delà des travailleurs à bas revenu. Une réglementation prévoit l'application au personnel des entreprises non couvertes par des accords collectifs d'un salaire minimum qui diffère en fonction de la nature de l'activité. À cette fin, les emplois sont divisés en six niveaux de difficulté, allant de travaux auxiliaires ou préparatoires effectués selon des instructions précises jusqu'à des activités spécialisées, comme la recherche-développement. Alors que le salaire minimum correspondant au degré de difficulté le plus bas est égal au salaire minimum national, il atteint le double pour les tâches classées comme les plus difficiles. Par conséquent, même si le rapport entre le salaire minimum national et le salaire médian est proche de la moyenne de l'OCDE, le premier peut avoir en pratique des conséquences beaucoup plus importantes dans la mesure où il concerne bien d'autres travailleurs que ceux percevant un faible revenu (on ne dispose pas de statistiques sur le nombre de salariés concernés par cette réglementation). En tout cas, l'existence d'un salaire plancher supérieur au salaire minimum national peut constituer un obstacle majeur à l'ajustement local des salaires et il devrait donc être supprimé.

L'extension légale des accords salariaux collectifs aux entreprises qui ne participent pas à leur négociation risque aussi de gêner l'adaptation des salaires aux exigences régionales ou aux situations particulières des entreprises. Jusqu'en 2007, les entreprises slovaques avaient le droit d'opposer leur veto à cette extension, mais cette disposition a été modifiée depuis et il leur est aujourd'hui très difficile de demander à en être exonérées (OCDE, 2009a)⁹. En pratique, il est vrai, le gouvernement a eu peu recours à cette procédure : en 2009, cinq accords collectifs ont été étendus (mais pas à tous les salariés du secteur) et en 2010 deux demandes d'extension ont été déposées. Le nouveau gouvernement a récemment modifié la loi et l'extension légale des accords salariaux collectifs est désormais subordonnée au consentement des entreprises concernées. S'il s'agit d'une mesure bienvenue, le mieux serait encore de mettre fin à la pratique de l'extension légale.

Restaurer la viabilité des finances publiques

Le déficit budgétaire a beaucoup augmenté

Le déficit budgétaire s'est nettement aggravé pendant la crise, passant de 1.9 % du PIB en 2007 à 7.9 % du PIB en 2009, et on estime qu'il restera à peu près à ce niveau en 2010 (graphique 1.5, partie A). Cette évolution s'explique pour partie par le jeu des stabilisateurs

Graphique 1.5. **Finances publiques et écarts de taux sur la dette souveraine**

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358390>

automatiques. Ainsi, la charge des prestations de sécurité sociale a progressé à hauteur de 2 % du PIB en 2009, tandis que les recettes de l'impôt sur les sociétés ont fortement diminué. Comme la crise a probablement entraîné une baisse permanente de la production potentielle, la part conjoncturelle de la dégradation du déficit affiché est moindre et la part structurelle est supérieure (Furceri et Mourougane, 2009). D'autre part, les dépenses discrétionnaires ont progressé, car le gouvernement a appliqué plusieurs programmes de relance, représentant au total quelque 1 % du PIB (1½ pour cent en incluant les fonds de l'UE), étalés sur 2009 et 2010 (encadré 1.3).

Encadré 1.3. **Les actions de relance budgétaire engagées par l'État**

De novembre 2008 à février 2009, trois dispositifs de lutte contre la crise ont été adoptés, suivis de quelques mesures ayant des effets budgétaires mineurs. Alors que certaines dispositions visaient à soutenir la demande globale à court terme et étaient surtout concentrées sur 2009 et 2010, d'autres sont de nature permanente et ont pour but de créer les conditions de la croissance après la crise.

Mesures temporaires

- Modifications de l'impôt sur le revenu des personnes physiques consistant à relever temporairement l'abattement à la base (en sus de la hausse annuelle prévue par la loi) et la prime pour l'emploi pendant les exercices fiscaux 2009 et 2010.
- Réduction de 2.75 points des cotisations sociales des travailleurs indépendants.
- Plusieurs dispositifs d'aide financière en faveur de la création de nouveaux emplois, du maintien d'emplois existants, du lancement d'entreprises sociales et de l'assouplissement des horaires de travail.
- Aide aux PME sous forme de financement de projets spécifiques (programmes de pépinières d'entreprises, dispositifs de conseil et d'aide à l'éducation) et d'accès facilité au crédit.
- Projets centrés sur un surcroît d'efficacité énergétique, avec notamment des prêts sans intérêt pour l'isolement thermique des appartements et des maisons familiales, et amélioration des infrastructures énergétiques de la Slovaquie.
- Programme de prime à la casse visant à augmenter la demande d'automobiles et à accélérer l'échange de vieux modèles contre de nouveaux consommant moins de carburant et ayant moins d'effets sur l'environnement.

Encadré 1.3. **Les actions de relance budgétaire engagées par l'État (suite)****Mesures permanentes**

- Délai de remboursement du trop perçu de la TVA ramené de 60 à 30 jours pour permettre une amélioration ponctuelle de la trésorerie des contribuables remplissant les critères d'admissibilité, tels que l'exonération (taux zéro), des arriérés des droits de douane et les cotisations de sécurité sociale au cours des douze mois précédents.
- Encouragement aux travaux de recherche-développement des entreprises sous forme de subventions provenant du budget de l'État et d'allègements fiscaux.
- Allègement des formalités administratives des entreprises, par exemple en permettant de reporter la déduction de la TVA, d'enregistrer collectivement les contribuables assujettis et de simplifier la comptabilisation de l'impôt pour les petites entreprises.
- Octroi d'un régime fiscal d'amortissement plus favorable de certains actifs.
- Accélération des investissements en infrastructures publiques, surtout par l'application de projets de partenariat public-privé dans la construction de routes.

Ces mesures ont été financées de plusieurs façons: augmentation du déficit budgétaire, fonds de l'UE et autres sources tels que des prêts de la Banque européenne d'investissement, le montant total s'élevant à 0.9 % du PIB en 2009 et à 0.8 % en 2010. L'incidence sur le solde des administrations a représenté 0.4 % du PIB en 2009 et 0.6 % en 2010, ce chiffre devant tomber à 0.1 % en 2011 à condition que les mesures temporaires soient retirées comme prévu (tableau 1.3). La contribution de l'UE s'élève à 0.2 % du PIB en 2009 et en 2010. En trésorerie, l'effet sur le budget de l'État représente 1.8 % du PIB en 2009 et 0.6 % en 2010.

Tableau 1.3. **Résumé des mesures anticrise**

En % du PIB

	2009				2010			
	Effet sur le budget de l'État	Contribution de l'UE	Contribution d'autres sources	Total	Effet sur le budget de l'État	Contribution de l'UE	Contribution d'autres sources	Total
Programmées	0.4	0.2	0.3	0.9	0.6	0.2	0.0	0.8
Appliquées	0.4	0.0	0.0	0.4	0.6	0.2	0.3	1.0

Note : Coûts estimés au moment de l'adoption des mesures.

Source : Ministère des Finances.

Pour mesurer l'ampleur de la stimulation, il est nécessaire de considérer ce qui a été réellement dépensé pendant une période donnée. Le tableau 1.3 montre que l'impulsion programmée représente 0.9 % du PIB en 2009 et 0.8 % en 2010 (en incluant toutes les sources de financement). Les mesures effectivement appliquées s'élèvent à 0.4 % du PIB en 2009 et à 1 % en 2010 en raison de doubles comptages et parfois de conditions relativement strictes de déclenchement. Ainsi, la contribution aux salaires des personnes nouvellement recrutées cible les bas revenus, comme la prime pour l'emploi (qui a été majorée pendant la crise), de sorte qu'elle a été rarement utilisée. Seuls 156 salariés en ont bénéficié au lieu des 7 000 prévus. De même, l'application limitée des remboursements anticipés de TVA est peut-être due aux conditions supplémentaires requises. Enfin, compte tenu de délais d'application plus longs que prévu, on a reporté sur l'exercice suivant des fonds non utilisés en 2009 concernant l'aide aux PME, l'obtention de crédits ainsi que certains projets d'économies d'énergie et d'amélioration des infrastructures en ce domaine.

La réduction du déficit budgétaire devrait être désormais la principale priorité. Les marchés d'obligations d'État faisant de plus en plus la distinction entre les débiteurs souverains, le risque de hausse des taux d'intérêt s'accroît parallèlement au gonflement de la dette. D'ailleurs, l'écart entre les taux des obligations de l'État slovaque et ceux de l'Allemagne est en hausse sensible depuis 2008, même si une partie de cette hausse pourrait être due à l'augmentation de la prime liée à la moindre liquidité des titres slovaques, les investisseurs ayant préféré pendant la crise les titres allemands qui, en tant que référence, sont plus liquides (graphique 1.5, partie B). La dette publique reste l'une des plus faibles de l'OCDE, à quelque 40 % du PIB en 2010, mais le ratio est en hausse de plus de 10 points depuis 2008. Sachant que la détention de titres d'État slovaques s'est internationalisée depuis l'entrée dans la zone euro, la sensibilité du marché de ces titres à l'opinion des investisseurs étrangers risque de s'accroître. En outre, les effets du vieillissement de la population exerceront bientôt une pression supplémentaire sur les finances publiques. On prévoit que les dépenses liées à l'âge augmentent de 5.2 points de PIB à l'horizon de 2060 (la hausse de celles consacrées aux retraites, à la santé et à la dépendance étant compensée dans une certaine mesure par la baisse de celles affectées à l'indemnisation du chômage et à l'éducation), ce qui est un peu supérieur à la moyenne de 4.7 points de l'UE27 (Commission européenne, 2009a).

Dans ce contexte, le gouvernement slovaque a annoncé à juste titre un plan important d'assainissement visant à réduire le déficit de 2.5 points du PIB en 2011 (par rapport au scénario d'absence de changement). Environ 60 % de cet assainissement devraient être réalisés grâce à des réductions des dépenses. Sont visées notamment une baisse substantielle de la consommation publique, et en particulier une réduction de 10 % de la masse salariale dans la fonction publique (certains groupes de fonctionnaires, comme les enseignants, étant tenus à l'écart de cette réduction, la réduction effective de la masse salariale totale sera un peu plus faible). En outre, il est prévu une réduction de 10 % des dépenses publiques au titre des biens et services. Par ailleurs, certaines réductions devraient intervenir au niveau des transferts et de l'investissement public. L'accent mis dans le programme d'assainissement sur la compression des dépenses est une bonne chose, car les données internationales amènent à penser que les efforts d'assainissement budgétaire réussissent mieux et sont plus durables quand ils prennent surtout cette forme. En outre, la consommation publique est le principal poste de dépenses dans le budget de l'État en Slovaquie, représentant la moitié du total, c'est-à-dire un peu plus que la moyenne non pondérée de l'OCDE, qui est de 45.5 %. Environ 40 % des mesures d'assainissement devraient venir d'une augmentation des recettes. Celle-ci sera obtenue essentiellement au moyen d'une hausse temporaire du taux normal de la TVA, qui passera de 10 à 20 %, tant que le déficit budgétaire ne sera pas revenu au-dessous de 3 % du PIB), d'un relèvement des droits d'accise (par exemple sur la bière et le tabac) et de l'élimination de certaines dépenses fiscales (par exemple, les dérogations pour le gaz naturel et le charbon servant au chauffage des ménages). L'effort de consolidation devra se poursuivre au-delà de 2011 pour ramener le déficit affiché à moins de 3 % du PIB d'ici à 2013. Il conviendrait en particulier de viser la deuxième charge budgétaire la plus importante, à savoir les prestations de sécurité sociale, qui représentent un tiers de l'ensemble des dépenses, soit 4 points de plus environ que la moyenne non pondérée de l'OCDE.

Le système des retraites doit être réformé d'urgence

Étant donné l'incidence du vieillissement sur la viabilité budgétaire, il est urgent de réformer le système des retraites. Sur la base des politiques actuelles, on prévoit que les dépenses à ce titre augmentent à hauteur de 3.6 % du PIB à l'horizon de 2060 en comparaison d'une hausse moyenne de 2.3 % du PIB dans l'UE27 (Commission européenne, 2009b). Le rapport entre la population âgée de 65 ans ou plus et la population active est actuellement beaucoup plus bas en Slovaquie que dans l'OCDE, mais cela changera rapidement dans les prochaines décennies, notamment en raison du très faible taux de fécondité. Il est prévu qu'en 2060 la Slovaquie ait le deuxième taux de dépendance le plus élevé de la population âgée parmi les pays de l'UE, avec plus d'un tiers de la population au-dessus de 65 ans (Commission européenne, 2009a). Bien que l'introduction en 2005 d'un deuxième pilier des retraites (à cotisations définies) ait été importante pour la viabilité à long terme (encadré 1.4), il faudra aussi modifier le premier pilier (à prestations définies). De plus, la réouverture du second pilier en 2008 et 2009 ne l'a pas rendu plus viable, même si l'incidence nette de cette mesure a été limitée, car peu de participants sont revenus au premier pilier (la majorité d'entre eux étant âgée de plus de 40 ans)¹⁰.

Encadré 1.4. Le système de retraite slovaque : structure et modifications récentes

Lorsqu'elle a accédé à l'indépendance en 1993, la République slovaque a hérité d'un régime de retraite publique par répartition. Bien que la situation financière de ce régime fût meilleure que dans nombre d'autres économies, avec un déficit annuel s'élevant à moins de 1 % du PIB au cours des années précédant la réforme, la situation était à l'évidence non viable face au vieillissement de la population. En raison de ces perspectives peu encourageantes, les autorités ont encouragé les réformes, qui ont débuté en 2004 avec des modifications des paramètres du régime par répartition. Dans le cadre du nouveau régime, le taux général des cotisations a été porté à 28.75 % (contre 28 % auparavant), la part des employeurs étant de 21.75 % et celle des salariés de 7 % (entre 2004 et 2005, le taux de cotisations des salariés a été réduit de ½ point de pourcentage pour chaque enfant à charge). Sur cette cotisation, 18 points de pourcentage sont utilisés pour financer les pensions vieillesse, 6 points pour les pensions d'invalidité et 4.75 points pour la constitution d'un fonds de réserve, utilisé pour couvrir tout déficit dans les autres caisses. Le plafond supérieur de la base des cotisations de retraite (et des droits à la retraite) a été fixé à trois fois le salaire moyen. Les prestations sont fondées sur un système de points, qui équivaut à assurer aux retraités 1¼ pour cent du salaire moyen sur la durée de vie par année de service ; les rémunérations des années précédentes sont réévaluées sur la base de la croissance des salaires moyens pour tenir compte des modifications des niveaux de vie entre le moment où les droits à pension ont été accumulés et le moment où ils deviennent effectifs. Les pensions versées après la cessation d'activité sont indexées pour 50 % sur la croissance du salaire nominal et pour 50 % sur l'inflation.

La réforme des pensions de 2004 a éliminé les importants éléments de redistribution qui étaient intégrés dans le système préalable et a transformé celui-ci d'un système fondé sur le principe de sécurité en un système fondé sur le principe d'assurance. Un lien direct entre les cotisations versées et les prestations reçues a été établi, qui est l'un des plus étroits existant entre les pensions et les gains de tous les pays de l'OCDE. Eu égard à la transition vers le principe d'assurance, le nouveau système ne prévoit pas de pension minimum afin de distinguer l'assurance sociale de l'aide sociale. Les individus qui n'ont pas accumulé suffisamment de points de retraite ou qui ne répondent pas aux

Encadré 1.4. Le système de retraite slovaque : structure et modifications récentes (suite)

conditions requises pour avoir droit à une pension peuvent demander un aide sociale, qui représente le niveau minimum de subsistance. Le lien entre les droits à pension et les gains améliore les incitations au travail ainsi que le respect des règles (dans l'ancien système, les gains étaient fréquemment sous-déclarés), mais crée le risque d'une réapparition de la pauvreté à la vieillesse. Si le taux net de remplacement du salarié moyen, à 71.9 %, équivaut à peu près à la moyenne de l'OCDE, le taux de remplacement des individus gagnant juste la moitié du salaire moyen est de 66.4 %, soit 15 points de pourcentage de moins que la moyenne de l'OCDE.

Un important élément de la réforme a consisté à accroître l'âge légal de départ à la retraite, qui est passé de 50 ans pour les hommes et 53 ans pour les femmes à 57 ans (suivant le nombre d'enfants) pour les femmes et 62 ans pour les hommes. Ce relèvement sera introduit peu à peu au rythme de neuf mois par année à compter de 2004. Dans ces conditions, l'âge légal de départ à la retraite de 62 ans a été atteint en 2006 pour les hommes mais ne sera pas atteint jusqu'en 2015 pour les femmes ayant quatre enfants ou plus.

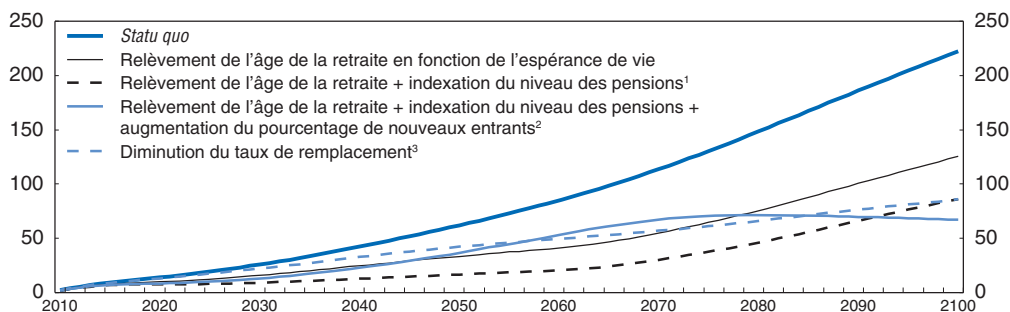
Le régime de retraite restant non viable même après les modifications des paramètres, les autorités ont décidé d'entreprendre une réforme plus fondamentale et ont complété le premier pilier à prestations définies par un deuxième pilier à cotisations définies, qui est entré en vigueur au début de 2005. Dans le cadre de ce système mixte, la part de la cotisation retraite qui est expressément consacrée à la vieillesse (18 % du total de 28.75 %) est partagée pour moitié entre le pilier à prestations définies et le pilier à cotisations définies. Les prestations au titre du pilier à prestations définies sont fondées sur les points de retraite accumulés comme auparavant, seules les années de cotisations au système à prestations définies sont considérées comme générant des années complètes de cotisations, alors que les années de cotisations au système mixte ne génèrent qu'une moitié d'année de cotisations. Les prestations supplémentaires viennent du pilier à cotisations définies, les cotisations accumulées et le rendement des investissements étant convertis en revenus de retraite au moment de la cessation d'activité. La période minimum de cotisations à un pilier nécessaire pour avoir droit à une pension a été fixée à dix années. Toutes les cotisations sont collectées par l'Agence d'assurance sociale, mais les cotisations au titre au pilier à cotisations définies sont transférées à la caisse de pension privée choisie par le cotisant. Si les participants actuels au marché du travail ont pu bénéficier d'une période de transition (entre janvier 2005 et janvier 2006) pour choisir s'ils souhaitaient rester dans le pilier à prestations définies ou s'affilier au système mixte, la participation à ce dernier est devenue obligatoire pour ceux qui sont entrés sur le marché du travail pour la première fois après décembre 2004. Plus de la moitié de l'ensemble des participants au marché du travail ont décidé de passer au système mixte et, à la fin de 2007, plus de 1.5 million d'individus (sur un total de 2.6 millions d'affiliés à l'assurance retraite) participaient au système mixte.

Les règles applicables à la participation au pilier à cotisations définies ont été modifiées temporairement en 2008 et 2009, les autorités autorisant les affiliés qui considéraient ce pilier comme défavorable – soit sur la base de leur expérience précédente, soit parce qu'ils n'avaient pas été informés lorsqu'ils ont fait leur choix initial - à revenir à la couverture complète par le pilier à prestations définies ou ceux qui étaient dans le pilier à prestations définies à ce jour non systémiques. Parmi ceux qui ont quitté le pilier à cotisations définies, se trouvaient essentiellement des plus de 45 ans qui n'avaient en fait pas d'autre choix que de passer à ce système car l'augmentation simultanée de la période minimale de cotisations à 15 ans signifiait qu'ils ne pouvaient avoir droit à une pension du pilier à cotisations définies en tout état de cause. Outre l'ouverture du deuxième pilier, les autorités ont rendu la participation à ce système volontaire pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail.

Faute de changements, le système public des retraites sera endetté à hauteur de plus de 200 % du PIB en 2100 (graphique 1.6)¹¹. Il y a plusieurs solutions pour freiner cette augmentation (OCDE, 2009a). On pourrait abaisser le taux de remplacement, par exemple en ajoutant au mode de calcul des pensions un facteur de viabilité qui diminuerait automatiquement le taux de remplacement au fur et à mesure que le ratio de dépendance se dégraderait. Il ressort de simulations qu'une réduction de 30 % du taux de remplacement par rapport au *statu quo* réduirait sensiblement le niveau d'endettement accumulé dans le régime public de retraite à long terme (graphique 1.6). Une autre solution possible serait de retarder l'âge de la retraite parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie (en 2015, date à laquelle le report à 62 ans de l'âge de la retraite des femmes sera pleinement appliqué) et de limiter l'augmentation des retraites au taux d'inflation (alors qu'actuellement elles sont indexées à 50 % sur les salaires nominaux et à 50 % sur l'inflation), comme on l'envisage. Le nombre d'années passées en retraite resterait ainsi constant et le niveau de consommation à l'âge de la retraite serait protégé pendant toute cette période. Ces mesures réduiraient de près de moitié la hausse de l'endettement du premier pilier. La hausse des taux des cotisations sociales serait une autre option pour faire face au déficit de financement à terme, mais il faut tenir compte du fait que la charge que les cotisations font peser sur les employeurs en Slovaquie est déjà de 3 points de pourcentage supérieure à celle observée dans la moyenne de l'OCDE, ce qui nuit aux incitations au travail.


Graphique 1.6. **Hausse prévue de l'endettement du premier pilier des retraites**

En % du PIB



1. Report de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie et indexation des pensions sur l'inflation.
2. Report de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie, indexation des pensions sur l'inflation et augmentation jusqu'à 100 % du pourcentage de nouveaux entrants dans le deuxième pilier.
3. Baisse de 30 % du taux de remplacement.

Source : Institut des réformes économiques et sociales (INEKO).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358409>

Toutefois, même avec ces changements, on n'assurerait pas la viabilité à long terme, car la dette continuerait à s'élever ensuite (quoique moins si l'on abaisse le taux de remplacement). Pour tenir pleinement compte des effets du vieillissement, il faut donner plus d'importance au second pilier. Depuis 2008, date à laquelle l'adhésion à ce pilier des personnes entrant sur le marché du travail a cessé d'être obligatoire pour devenir facultative, la proportion de celles qui le choisissent a baissé de 15 % environ pour s'établir à moins de 2 %¹². Si, outre le report de l'âge de la retraite et le changement du mode d'indexation, on pouvait porter à 100 % leur taux de participation (par exemple en la rendant obligatoire), le montant de l'endettement cumulé baisserait à partir de 2070 environ. L'un des moyens de favoriser la participation au deuxième pilier serait d'en faire l'option par défaut pour les personnes entrant sur le marché du travail, qui devraient alors faire une demande spécifique

de retrait si elles ne souhaitent pas y adhérer. Certains commentateurs ont préconisé une différenciation du taux de cotisation aux deux piliers (actuellement il est uniformément de 9 %), notamment en l'augmentant pour le premier et en le diminuant pour le second. Il convient de noter que cela ne ferait qu'alléger temporairement le déficit du premier pilier, mais augmenterait ses engagements futurs et compromettrait donc sa viabilité à long terme.

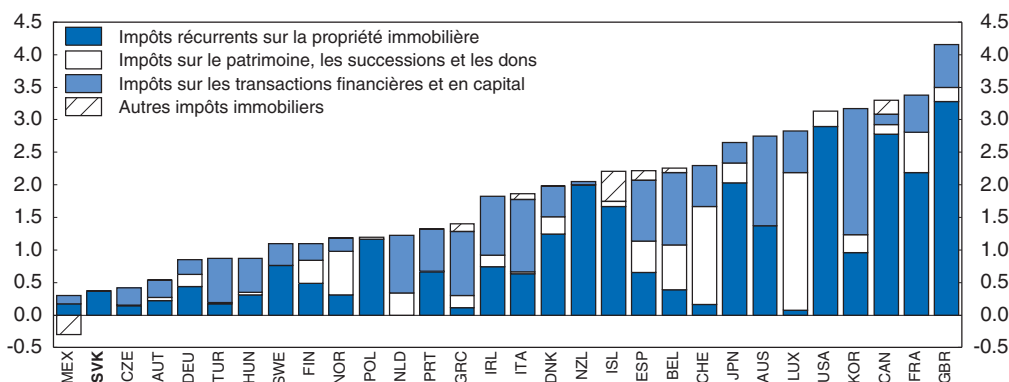
En sus des pensions ordinaires, une allocation spéciale (prime de Noël – « vianočný príspevok ») est versée une fois par an depuis 2006 à certaines catégories de retraités dont le revenu est inférieur à un niveau donné¹³. Même si la charge pour le budget ne représente que 0.1 % du PIB en 2010, il faudrait envisager la suppression progressive de cette allocation discrétionnaire. Mais le problème plus large qui se pose concerne la pauvreté des personnes âgées et le caractère insuffisamment redistributif du système des retraites. En Slovaquie, le rapport entre les revenus des personnes âgées et ceux de la population moyenne est inférieur à la moyenne de l'OCDE, mais le taux de pauvreté dans cette tranche d'âge (défini comme le pourcentage de gens âgés de plus de 65 ans dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian de la population) ne se situe qu'à la moitié environ de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2009b). Néanmoins, l'effet redistributif du système des retraites est très faible au regard des normes de l'OCDE en raison du lien très étroit entre les revenus d'activité et les pensions de retraite¹⁴. Outre les préoccupations sociales, ce lien étroit peut créer le risque de « trappes de pauvreté », parce qu'une proportion substantielle de travailleurs percevra probablement une pension ne dépassant pas sensiblement l'aide sociale (OCDE, 2007a). Pour eux, les cotisations au régime des retraites sont susceptibles de réduire l'incitation à travailler. L'élimination de l'allocation spéciale devra donc être associée à des réformes pour améliorer le caractère redistributif du système. Une option à cet égard serait d'atténuer le lien très fort existant entre les gains et les pensions versées à la retraite. Afin d'introduire plus de redistribution dans le système, on pourrait aussi modifier le traitement fiscal des pensions en les soumettant à l'impôt sur le revenu et affecter le produit de celui-ci à une hausse des pensions du premier pilier, comme le recommandaient de précédentes *Études économiques sur la Slovaquie* (OCDE, 2007a)¹⁵.

Il faudrait tirer davantage de recettes fiscales des bases imposables immobilières

On devrait réformer la fiscalité immobilière...

Outre les économies, il pourrait se révéler nécessaire d'envisager des hausses de recettes. Les données relatives aux pays de l'OCDE laissent penser qu'une taxation des éléments imposables immobiliers est moins préjudiciable à la croissance que celle du travail ou du capital (Johanson et al., 2008). Dans ces conditions, il est regrettable que la taxation du foncier et de l'immobilier – l'une des bases imposables les moins mobiles – soit très peu développée en Slovaquie. Elle rapporte à peu près ½ pour cent du PIB, c'est-à-dire un quart environ de son produit dans le pays moyen de l'OCDE (graphique 1.7).

En Slovaquie, la fiscalité immobilière se compose d'une taxe sur les propriétés foncières non bâties, d'une taxe sur les propriétés bâties (constructions résidentielles, bâtiments pour la production agricole, bâtiments pour la production industrielle et autres) et d'une taxe sur les appartements. La taxe sur le foncier non bâti, qui est assise sur la valeur du terrain estimée selon la réglementation, a un taux de 0.25 %. Les taxes sur le foncier bâti et sur les appartements sont calculées en fonction de la surface du bien, le taux étant de 0.033 EUR par mètre carré. Les communes peuvent augmenter ou diminuer ce taux en fonction des conditions locales, sous réserve de certaines restrictions concernant l'échelonnement des taux au sein de chaque commune.

Graphique 1.7. **Produit de la fiscalité du patrimoine**En % du PIB, 2008¹

1. 2007 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, le Mexique et la Pologne.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques – Base de données des tableaux comparatifs.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358428>

Non seulement la fiscalité immobilière actuelle rapporte peu, mais elle pose problème d'un point de vue structurel. Elle est inférieure au niveau qui assurerait la neutralité par rapport à un investissement en actifs financiers (OCDE, 2009a). Elle favorise donc l'acquisition de logements aux fins d'occupation et gêne le développement d'un marché locatif privé, ce qui nuit à la mobilité géographique de la main-d'œuvre. En outre, le mode de taxation du foncier bâti et des appartements, avec un taux de prélèvement fixe par mètre carré, accentue l'instabilité des prix des logements, puisqu'il y a corrélation négative entre le taux effectif d'imposition et la valeur marchande des biens (le premier diminue quand la seconde augmente et *vice versa*). En outre, on se préoccupe à juste titre du fait que les modifications des taux immobiliers qui conduisent à une hausse des prix des logements ne conduisent à des problèmes de liquidité, notamment pour les personnes âgées. Cependant, ce problème peut être résolu par d'autres moyens que le maintien des taxes immobilières à un faible niveau, par exemple en finançant les impôts dus dans le cadre des crédits hypothécaires (OCDE, 2007b). Il conviendrait d'améliorer le système en majorant le taux de la taxe sur le foncier non bâti, en appliquant une taxation en pourcentage au foncier bâti ainsi qu'aux appartements et en tenant compte dans les deux cas des valeurs marchandes dans la base d'imposition.

Les plus-values réalisées par les personnes qui possèdent leur résidence permanente depuis au moins deux ans à la date de la vente sont actuellement exonérées d'impôt. Supprimer cette exonération mettrait fin à une distorsion du système, mais cette mesure risquerait d'entraîner des effets de rétention. Si elle encourageait les propriétaires à conserver plus longtemps leur résidence, il pourrait en résulter un usage inefficace du stock de logements et un freinage supplémentaire de la mobilité de la main-d'œuvre (OCDE, 2009a). Ces préoccupations expliquent que la majorité des pays de l'OCDE ne taxent pas les plus-values immobilières et les autorités slovaques ne devraient considérer cet impôt que comme une solution de dernier recours.

... réexaminer les exonérations actuelles de la TVA...

Relativement aux autres pays de l'OCDE, la part des impôts sur la consommation dans le total des recettes fiscales est élevée en Slovaquie. À 19 %, le taux normal de la TVA est proche de la moyenne de l'UE, tandis que les exonérations ou l'application de taux réduits

sont en nombre limité. On pourrait néanmoins améliorer le recouvrement de la TVA. Certaines indications montrent qu'il est inefficace dans le cadre réglementaire actuel (chapitre 2). De plus, même s'il y a peu d'exonérations, elles n'en constituent pas moins un instrument imprécis d'aide aux ménages à bas revenu.

On devrait en particulier envisager de supprimer les taux réduits là où ils existent encore. Actuellement, le taux réduit de 10 % s'applique aux médicaments, aux instruments médicaux et aux livres. De plus, le taux sur certains produits agricoles a récemment été abaissé à 6 %¹⁶. L'incidence totale sur le produit de la TVA représente 0.2 % du PIB annuel et est essentiellement imputable aux pertes de recettes sur les médicaments et les instruments médicaux. Certes, ce montant est presque égal à ce que l'on pourrait obtenir en relevant le taux normal d'un point, mais il faut bien voir que l'on devrait dédommager les ménages à bas revenu de la hausse consécutive des prix si le taux réduit était majoré. Le supplément net de recettes serait donc inférieur, mais supprimer le taux réduit et dédommager les ménages à bas revenu permettraient de beaucoup mieux cibler l'action de politique.

... et élargir le champ d'application des taxes environnementales

Pour augmenter le produit des taxes environnementales, il serait bon de commencer par supprimer les exonérations de taxes énergétiques, comme il est dit au chapitre 3. Les pertes de recettes qui en résultent sont estimées à quelque 0.2 % du PIB. Par ailleurs, ces exonérations éliminent le signal de prix créé par une taxe environnementale, ce qui favorise le gaspillage, incite à concevoir ou à conserver des technologies consommatrices d'énergie et freine les investissements dans les sources d'énergie propres. L'abandon des exonérations pourrait générer des recettes fiscales supplémentaires, au moins à court terme, car l'ajustement à une hausse des coûts de l'énergie prend du temps, mais il ne faudrait pas y voir une source permanente de rentrées fiscales. De plus, on devrait peut-être dédommager les ménages à bas revenu, ce qui réduirait l'augmentation nette des recettes.

L'application de règles budgétaires solides serait bénéfique

Les règles budgétaires peuvent être particulièrement utiles à l'assainissement budgétaire. Des données émanant de pays de l'OCDE laissent penser que, dans ceux qui les appliquent, le redressement des comptes publics se poursuit plus longtemps qu'ailleurs (Guichard *et al.*, 2007). En période de déficits élevés et de surveillance plus attentive par les marchés financiers, ces règles constituent un bon guide. Outre le fait que la Slovaquie est soumise aux dispositions du traité de Maastricht ainsi que du Pacte de stabilité et de croissance, trois lois y régissent les dépenses publiques. La *loi sur les règles budgétaires applicable aux administrations* fixe les règles de préparation et d'exécution du budget de l'ensemble des administrations pour trois exercices consécutifs. La *loi relative au budget de l'État*, qui s'applique à un seul exercice, stipule que les plus-values de recettes peuvent être affectées à des dépenses supplémentaires dans la limite de 1 % des crédits inscrits au budget initial. Les collectivités locales sont régies par la *loi sur les règles budgétaires applicables aux collectivités locales*, qui est similaire à une règle d'or (le budget hors investissements doit être équilibré) et plafonne leur endettement.

Compte tenu de la nécessité d'un assainissement significatif, la Slovaquie devrait envisager de renforcer et de réformer son dispositif budgétaire, comme on le suggérait dans l'*Étude précédente* (OCDE, 2009a ; annexe 1.A1). Un plafonnement pluriannuel des

dépenses contraignant améliorerait en particulier le cadre existant et devrait être mis en œuvre de façon à respecter l'objectif de solde structurel à moyen terme du Pacte de stabilité et de croissance. Une règle de ce type, qui pourrait être associée à une règle de la dette qui serait activée en cas d'urgence, présente des avantages en assurant une certaine protection contre l'affectation de recettes exceptionnelles à l'augmentation de dépenses structurelles. Peuvent être exclus du plafonnement obligatoire des dépenses des éléments cycliques, tels que l'indemnisation du chômage, afin de laisser les stabilisateurs automatiques opérer dans les deux sens.

Le cadre budgétaire serait encore renforcé par l'établissement d'un conseil budgétaire indépendant comme l'ont fait plusieurs autres pays de l'OCDE et comme l'envisagent actuellement les autorités. L'objectif d'une telle institution est de dépolitiser quelque peu les principaux aspects de la politique budgétaire (réduisant ainsi la distorsion potentielle en faveur de déficits ou d'un comportement procyclique). En outre, les importantes révisions apportées récemment aux chiffres des déficits passés ont mis en lumière la nécessité d'accroître la transparence globale, ce qui contribuerait à un comportement budgétaire plus discipliné. Un conseil budgétaire pourrait formuler des recommandations aux fins de la formulation du budget, notamment émettre une opinion quant à la situation macroéconomique, et entreprendre des analyses des problèmes budgétaires, comme la viabilité à long terme, ou encourager d'autres politiques afin d'informer le public (et les hommes politiques) de leurs conséquences. En outre, il aurait pour tâche d'évaluer la compatibilité des chiffres budgétaires avec les règles budgétaires. En mettant en place une base de données budgétaire complète et publiquement accessible, le Conseil pourrait sensiblement améliorer la transparence des finances publiques. Toutefois, un certain degré d'incertitude subsiste à propos du sens de la causalité, c'est-à-dire sur le point de savoir si ces conseils sont en général mis en place par des gouvernements déjà budgétairement responsables. Pour que le conseil soit efficace, il aura besoin de soutien politique et on ne doit pas, en tout cas, y voir un moyen magique de réaliser et de maintenir la discipline budgétaire.

Encadré 1.5. **Recommandations pour la sortie de crise**

Politique du marché du travail

- Maintenir le financement actuel des programmes d'action sur le marché du travail jusqu'à ce que le risque de hausse du chômage ait sensiblement diminué. Assurer aux services publics de l'emploi des moyens adéquats, augmenter les dépenses de formation et surveiller l'efficacité des incitations à la création d'entreprise. Durcir les conditions d'octroi de celles de ces incitations qui s'avèrent les moins opérantes. Améliorer l'analyse coût/efficacité des programmes existants et en réduire le nombre si c'est nécessaire.
- Éviter des hausses substantielles du salaire minimum. En outre, il faudrait envisager une certaine différenciation du salaire minimum afin de tenir compte des poches de fort chômage. Envisager de créer une commission d'experts indépendants pour donner des avis sur les décisions relatives au salaire minimum. Mettre fin à la différenciation en fonction des qualifications. Éliminer progressivement la différenciation des salaires minimums fondée sur la pénibilité du travail.
- La récente modification de la législation visant à assujettir l'extension légale des accords collectifs salariaux au consentement des employeurs concernés est la bienvenue, mais il faudrait envisager de mettre fin à cette pratique.

Encadré 1.5. **Recommandations pour la sortie de crise** (suite)

Assainissement budgétaire

- Restreindre la consommation des administrations. Réduire leurs effectifs et geler les rémunérations en termes nominaux sont des solutions possibles sur ce point. Faire des économies dans le domaine des commandes publiques.
- Améliorer la viabilité du régime des retraites en introduisant dans le mode de calcul des pensions un facteur de viabilité qui modifie le taux de remplacement si le ratio de dépendance des personnes âgées se dégrade. Sinon, retarder l'âge de cessation d'activité en fonction de l'espérance de vie et n'indexer les pensions que sur l'inflation. Augmenter la participation au deuxième pilier des retraites en en faisant l'option par défaut pour les personnes entrant sur le marché du travail. Envisager de supprimer l'allocation spéciale de Noël versée à certaines catégories de pensionnés et procéder éventuellement à une réforme pour introduire plus de redistribution dans le système des retraites.
- Augmenter la fiscalité immobilière en relevant le taux de l'impôt sur le foncier non bâti, en instaurant une taxation en pourcentage du foncier bâti et en tenant compte dans les deux cas de la valeur marchande des biens pour le calcul de la base d'imposition.
- Appliquer un plafonnement pluriannuel contraignant des dépenses et créer un conseil budgétaire indépendant.

Notes

1. L'emploi a été soutenu par un usage accru du programme qui oblige les participants à rendre de petits services à leur commune ou à effectuer un travail volontaire pour conserver leurs prestations (travaux d'activation). Au troisième trimestre de 2008, leur nombre avait augmenté de 28 000 (soit l'équivalent d'une baisse d'un point du taux de chômage).
2. Il ressort des estimations qu'une hausse d'un point de pourcentage du taux de chômage suscite une hausse de 0.6 point du taux de chômage de longue durée (le nombre de personnes au chômage depuis plus de 12 mois en proportion de la population active) contre une moyenne de quelque 0.4 point dans l'OCDE. Cette estimation tient compte de facteurs institutionnels comme le degré de réglementation des marchés de produits, la législation protectrice de l'emploi et le montant des prestations ainsi que leurs changements récents (Guichard et Rusticelli, 2010).
3. Le fonds de réserve de solidarité, qui fait partie du système des retraites, protège les salariés au cas où l'employeur ne règle pas sa part des cotisations. Si un employeur ne verse pas les cotisations dues au titre d'un salarié, le fonds les prend en charge (ce qui évite au salarié de devoir saisir une juridiction) et poursuit ensuite l'employeur pour essayer de recouvrer les fonds. Le fonds reçoit des cotisations des employeurs, des travailleurs indépendants pour qui l'assurance retraite est obligatoire, des contributeurs volontaires au système des retraites et de l'État.
4. La prime pour l'emploi fonctionne comme un impôt sur le revenu négatif: un revenu d'activité inférieur à un certain seuil est complété par un transfert de l'État au salarié d'un montant maximum de 83.25 EUR par an. Il a été porté le 1^{er} mars 2009 à 181.03 EUR par an pour 2009 et 2010. Outre ces changements, on a relevé sensiblement l'abattement à la base de l'impôt sur le revenu, ce qui avantage surtout les personnes à bas revenu.
5. Les mesures actives comprennent l'administration et les services publics de l'emploi, la formation, la rotation et le partage de l'emploi, les incitations à l'emploi, l'aide à l'emploi et à la réinsertion, la création directe d'emploi et les incitations à la création d'entreprise.
6. Les crédits pour l'éducation et la formation des demandeurs d'emploi ont augmenté de plus de 50 % de 2007 à 2009, mais, à quelque 0.01 % du PIB, ils restent très inférieurs au 0.14 % du PIB dépensé dans le pays moyen de l'OCDE.
7. Les prévisions pour 2009 et 2010 sont basées sur les hausses du salaire minimum annoncées et sur les projections officielles du ministère des Finances pour la progression moyenne des salaires appliquée aux niveaux médians de 2008.

8. Le ratio salaire minimum/salaire médian est calculé pour les régions avec les salaires médians en incluant les travailleurs à temps partiel. En revanche, les données pour l'ensemble de l'économie sont basées sur les salaires moyens des travailleurs à temps complet, seulement aux fins de comparaison avec l'ensemble de l'OCDE. Les deux séries ne sont donc pas strictement comparables, mais cela ne gêne pas l'interprétation des différences relatives de ratios entre les régions de Slovaquie.
9. Ainsi, l'extension légale ne s'applique pas aux entreprises ayant moins de 20 salariés ou plus de 10 % de salariés handicapés.
10. Pendant le premier semestre de réouverture, de janvier à juin 2008, 106 600 personnes ont quitté le second pilier alors que 22 900 y ont adhéré. L'effet net représente 6.5 % du total des participants au second pilier. Dans la période allant de mi-novembre 2008 à fin juin 2009, 66 000 personnes ont quitté le second pilier et 15 000 y ont adhéré. Le solde de 51 000 représente 3.5 % des participants au second pilier. On estime que cette dernière mesure augmentera les dépenses annuelles du premier pilier d'à peu près 0.1 % du PIB surtout dans la période 2030-50.
11. Ces projections sont faites par INEKO en utilisant le modèle de simulation des options de réforme des retraites construit par la Banque mondiale ; elles font l'hypothèse que 10 % des nouveaux entrants sur le marché du travail adhèrent au deuxième pilier. Pour plus de précisions, voir www.ineko.sk/clanky/kalkulacka-financnej-stability-penzijneho-systemu.
12. En ce qui concerne le stock, les deux tiers à peu près des salariés participent au deuxième pilier des retraites.
13. L'allocation s'élève à 66.39 EUR si la pension est inférieure à 20 % du salaire moyen et tombe à 49.80 EUR si elle inférieure à 60 % du salaire moyen.
14. Alors que dans le pays de l'OCDE moyen, le taux brut de remplacement passe de 72.2 % pour les personnes qui gagnaient la moitié du salaire moyen à 50 % pour celles qui gagnaient le double, il est constant en Slovaquie au niveau de 56.4 % pour tous les pensionnés, quels que soient les revenus antérieurs (OCDE, 2009b).
15. Actuellement, les cotisations retraite ne font pas partie du revenu imposable, tandis que les produits et les pensions sont exonérés (il s'agit d'un système exemption-exemption-exemption – EEE). La fiscalisation des retraites pourrait consister soit à taxer les pensions (EET), soit à imposer les cotisations (TEE).
16. Il s'applique à la viande, au lait, au poisson, aux œufs et au miel vendus en quantité limitée aux consommateurs dans les petites fermes.

Bibliographie

- Commission européenne (2009a), « Rapport 2009 sur le vieillissement », *European Economy*, 2/2009, CE, Bruxelles.
- Commission européenne (2009b), « Sustainability Report 2009 », *European Economy*, 9/2009, CE, Bruxelles.
- Dar, A. et Z. Tzannatos (1999), « Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations », *Social protection discussion series*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Debrun, X. et M.S. Kumar (2008), « Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signalling tools, or smokescreens? », document présenté à l'Atelier de la Banque d'Italie sur les finances publiques, Rome.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2010), « The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 699, OCDE, Paris.
- FMI (2010), *Slovak Republic: Staff report for the 2010 Article IV consultation*, FMI, Washington, DC.
- Guichard, S. et al. (2007), « What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 553, OCDE, Paris.
- Guichard, S. et E. Rusticelli (2010), « Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 767, OCDE, Paris.
- Guichard, S. et al. (2007), « What promotes fiscal consolidation: OECD countries experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 553, OCDE, Paris.

- Johanson, A. et al. (2008), « Taxation and economic growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 620, OCDE, Paris.
- Lechner, M. et C. Wunsch (2009), « Are training programs more effective when unemployment is high? », *Journal of Labour Economics*, vol. 4, n° 27, pp. 653-692.
- Ministère des Finances de la République slovaque (2009), *National Reform Program of the SR 2008-2010: Implementation Report for 2009*, www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=450.
- OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), « Addressing the labour market challenges of the economic downturn: A summary of country responses to the OECD-EC questionnaire », OCDE, Paris, disponible à www.oecd.org/dataoecd/15/29/43732441.pdf, en anglais seulement.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris.
- Parker, S.C. et M.T. Robson (2004), « Explaining international variations in self-employment: Evidence from a panel of OECD countries », *Southern Economic Journal*, vol. 71(2), pp. 287-301.
- Perry, G. (2006), « Are Business Start-up Subsidies Effective for the Unemployed: Evaluation of Enterprise Allowance », document présenté à la conférence « Work, Pensions and Labour Economics (WPEG) », Université du Kent, Canterbury.
- Wolff, J. et A. Nivorozhkin (2008), « Start me up – The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany », *IAB Discussion Papers*, n° 20.
- Wolswijk, G. (2008), « Fiscal aspects of housing in Europe », Atelier de l'OENB sur « Housing Market Challenges in Europe and the United States – any solutions available? », 29 septembre 2008, Vienne.

ANNEXE 1.A1

Les progrès des réformes structurelles

Cette annexe examine les mesures prises suite aux recommandations des *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations figurent dans le chapitre correspondant.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de février 2009
Marché du travail	
Assurer l'ajustement des salaires aux déséquilibres du marché du travail : abolir l'extension légale des accords salariaux collectifs ou au moins assouplir les conditions d'exonération et en faire largement usage.	Il est prévu d'exiger le consentement des employeurs concernés avant d'étendre légalement les accords salariaux collectifs à l'ensemble d'un secteur.
S'assurer que les hausses futures du salaire minimum n'aient pas d'effets négatifs sur les possibilités d'emploi. Tenir compte de l'avis d'une commission d'experts indépendants en prenant des décisions à propos du niveau du salaire minimum.	Pas de mesure.
Supprimer les obstacles à une participation accrue des travailleurs âgés : augmenter la décote des pensions en cas de cessation d'activité avant l'âge légal et la surcote en cas de départ après l'âge légal ; dans les deux cas, tenir compte de la neutralité actuarielle.	Pas de mesure.
Abréger le congé parental et convertir la prestation correspondant à la période restante jusqu'à trois ans en aide à la garde d'enfant.	Des allocations sont versées aux parents qui recommencent à travailler avant l'expiration du congé parental (depuis 2009) et avant celle de leur droit à prestation associé à ce congé (depuis 2010).
Supprimer les obstacles à une participation accrue de la main-d'œuvre féminine : diminuer le coin fiscal sur le second revenu dans les ménages à double revenu en abaissant l'abattement sur le revenu marital. Envisager l'instauration d'une cotisation majorée à l'assurance santé pour les conjoints inactifs.	Pas de mesure.
Éducation	
Attirer davantage les diplômés de l'enseignement secondaire technique dans le supérieur: concevoir des programmes courts (2 à 3 ans) à contenu professionnel. Reconsidérer la politique de non-paiement des frais de scolarité par les étudiants à plein-temps. Proposer des prêts dont le remboursement dépendra des revenus.	Pas de mesure.
Augmenter la participation à l'enseignement et à la formation professionnels continus (EFPC) ainsi qu'à l'éducation tout au long de la vie (ETV) : prévoir l'accréditation officielle des programmes respectant certains critères minimums de qualité. Donner la priorité à la mise en place d'organismes d'accréditation non formels et informels dans le cadre des qualifications nationales et européennes. Permettre de déduire des impôts les coûts de participation aux programmes EFPC/ETV.	La loi sur l'enseignement perpétuel, adoptée en 2009, définit les règles et les conditions d'accréditation, tout en créant une commission d'accréditation chargée d'apprécier la conformité des programmes. S'agissant de la formation professionnelle, les employeurs peuvent depuis 2009 déduire de leurs impôts l'aide qu'ils apportent aux étudiants.
Marché du logement	

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de février 2009
Éviter une surchauffe du marché du logement en continuant à surveiller attentivement les risques pour la stabilité financière. En cas de tension, durcir la réglementation, en abaissant par exemple le ratio prêt/valeur du bien. Pratiquer une solide coopération internationale avec les autorités étrangères de supervision.	Pas de mesure.
Rendre l'offre de logements plus réactive à la demande. Enquêter sur les obstacles à la concurrence et sur d'éventuelles infractions dans le secteur de la construction pour prévenir les comportements anticoncurrentiels. Appliquer rapidement la nouvelle loi programmée sur la construction pour simplifier et accélérer les procédures d'aménagement.	Pas de mesure.
Supprimer les obstacles à l'expansion d'un marché locatif privé : mettre fin au droit à l'achat ou le rendre moins attractif en rapprochant les conditions des prix du marché. Augmenter la fiscalité immobilière en la basant sur les prix réels et en élevant les taux jusqu'aux niveaux assurant la neutralité. Diminuer encore les subventions aux propriétaires occupants.	On est en train d'élaborer le cadre juridique de nouveaux instruments économiques publics visant à encourager le développement du secteur locatif et à améliorer l'aide publique au logement.
Envisager de supprimer progressivement la protection assurée aux locataires par les baux à durée illimitée.	On prépare actuellement des amendements au cadre juridique des rapports entre propriétaires et locataires dans le but de flexibiliser le marché du logement.
Envisager de rapprocher du niveau du marché les loyers des appartements à propriété publique ou au moins de le faire pour les locataires qui ne remplissent plus les critères d'éligibilité. Envisager d'augmenter les aides au logement, d'en étendre le champ d'application et d'en fixer le montant en tenant compte des différences régionales de coûts du logement.	On prépare actuellement des lois qui définiront le concept de logement social et qui réviseront la réglementation des prix du parc immobilier locatif public ainsi que l'aide au logement.
Marchés de produits	
Reprendre les privatisations. Céder la participation résiduelle de l'État dans la société de télécommunications en place. Continuer à faire entrer des capitaux privés dans les entreprises se livrant à la production et à la commercialisation de l'électricité ainsi qu'à la vente de gaz.	Pas de mesure.
Rendre les subventions aux chemins de fer plus favorables à la concurrence. Ne pas les répartir de façon discrétionnaire. Au lieu d'être attribuées à l'opérateur actuel de services de transport ferroviaire, elles devraient servir à faire baisser les prix d'accès au réseau ou être « gagnables » dans le cadre d'appels d'offres portant sur les obligations de service public.	Pas de mesure.
Favoriser l'extension des opérations professionnelles et commerciales par voie électronique: créer des centres donnant des informations exhaustives sur les avantages de cette forme d'activité, diffusant les meilleures pratiques, offrant des sessions et des ateliers de formation, et aidant à l'établissement de ces activités. Faire participer les organisations professionnelles pour réaliser des économies d'échelle et mieux adapter les services proposés aux besoins des différents secteurs.	Pas de mesure.
Réévaluer la réglementation actuelle de la protection du consommateur, de la sauvegarde de sa vie privée et de sa sécurité dans le sens d'une plus grande transparence et pour garantir que les consommateurs participant au commerce électronique soient suffisamment protégés d'éventuels abus. Instaurer des mécanismes efficaces et équitables de règlement amiable des différends pour que les consommateurs fassent confiance au commerce électronique.	Une loi visant à renforcer la protection des consommateurs est en préparation. On va mettre en place des points de contact uniques où les consommateurs pourront trouver des renseignements utiles sur de nouveaux moyens de résoudre les différends et entreprendre des sessions gratuites de médiation.
Renforcer la concurrence dans le secteur des télécommunications. Réduire les délais d'introduction de sanctions pour alimenter la concurrence dans les services de télécommunications à ligne fixe. Renforcer l'indépendance du régulateur des télécommunications.	Pas de mesure.
Procéder rapidement à la privatisation de <i>Slovenska Posta</i> . Abroger l'amendement de 2008 de la loi sur la poste qui réserve à <i>Slovenska Posta</i> la distribution exclusive du courrier hybride.	Pas de mesure.
Éliminer les aspects de la réglementation des professions libérales qui font obstacle à la concurrence: Supprimer l'appartenance obligatoire aux chambres de métiers et diminuer leurs pouvoirs de décision en matière de réglementation des activités. Mettre fin aux conditions d'entrée relatives à l'expérience pour créer une entreprise et atténuer les restrictions sur la forme juridique. Assouplir la réglementation des professions juridiques. Reconsidérer la loi qui leur interdit de faire de la publicité et réduire la régulation des tarifs.	Certains des obstacles ont été supprimés par la loi n° 136/2010 qui transpose la directive de l'UE 2006/123/EC sur les services dans le marché intérieur.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de février 2009
Étendre les points de contact uniques qui existent déjà pour les petites entreprises aux personnes désireuses d'exercer une profession libérale.	La loi n° 136/2010 transposant la directive de l'UE n° 2006/123/EC sur les services dans le marché intérieur a étendu aux professions libérales les points de contact uniques.
Mettre en place l'administration électronique à la date prévue (en 2013) : veiller à ce que la formation du personnel à l'informatique et l'adoption du cadre juridique de l'administration électronique aient lieu à un stade précoce de la phase de mise en œuvre. Nommer dans chaque ministère un représentant de haut niveau responsable de l'exécution du plan d'action.	Pas de mesure.
Réforme du secteur public	
Encourager un usage accru des informations sur les résultats des performances dans la procédure budgétaire de tous les ministères. Faire de même pour la comptabilisation sur la base des engagements.	Depuis 2009, la budgétisation par programmes est obligatoire pour les communes.
Obtenir des petites communes une dimension minimum pour la prestation de services efficaces en termes de coûts et de qualité adéquate.	Pas de mesure.
Appliquer l'intégralité des dispositions de la loi sur les conflits d'intérêt et les autres instruments juridiques existants pour lutter contre la corruption aux échelons inférieurs des pouvoirs publics. Susciter un soutien public pour l'adoption du nouveau projet de loi sur la saisie des biens acquis illégalement.	Pas de mesure.
Introduire des mécanismes de marché dans la prestation de services publics.	Pas de mesure.
Appuyer sur des informations fiables les politiques publiques d'aide à la minorité rom. Faciliter l'obtention volontaire d'informations en luttant contre les préjugés à l'égard de cette minorité.	Pas de mesure.
Politique budgétaire	
Envisager d'inscrire une règle de déficit dans la constitution. Envisager un solide système d'information et d'évaluation <i>a posteriori</i> du respect des règles par l'État. Instituer un plafonnement pluriannuel des dépenses excluant celles à caractère cyclique, comme les indemnités de chômage. Envisager la création d'un mécanisme d'ajustement pour compenser les déviations cumulées à l'égard de la règle budgétaire en cas d'erreurs de prévision.	Pas de mesure.
Stabiliser le fonctionnement du système des retraites : ne pas rouvrir les deux piliers. Envisager de rendre obligatoire la participation au pilier CD pour toutes les personnes entrant pour la première fois sur le marché du travail ou au moins en faire l'option par défaut. Ne pas changer la répartition entre les deux dispositifs (CD et PD) pour répondre à des considérations budgétaires à court terme.	Le gouvernement envisage de faire de la participation au second pilier l'option par défaut.
Assurer la viabilité à long terme du pilier PD : ne pas augmenter les recettes à court terme au prix d'une hausse des engagements à long terme et se servir du relèvement des cotisations au pilier PD, résultant de modifications récentes du régime des retraites, pour réduire la dette publique. Retarder l'âge légal de la retraite parallèlement aux progrès de l'espérance de vie dès que le report à 62 ans pour les femmes sera totalement en vigueur (en 2015). Envisager de rendre l'indexation des pensions moins généreuse en la limitant à l'inflation ou au moins envisager de modifier le mode de calcul actuel pour abaisser automatiquement le taux de remplacement au fur et à mesure que le ratio de dépendance se dégrade.	Le gouvernement envisage une réforme du système d'indexation des retraites.
Rendre le système des retraites plus solidaire.	Pas de mesure.
Rendre aux fonds de pension la responsabilité de fixer la référence, tout en exigeant la publication régulière d'informations sur leurs performances par rapport à une référence en valeur absolue.	Pas de mesure.

Chapitre 2

Accroître l'efficacité du secteur public

Étant donné la dégradation des finances publiques, il n'est guère possible désormais d'augmenter les dépenses. En améliorant l'efficacité du secteur public, on dégagerait des ressources et on obtiendrait de meilleurs résultats avec les mêmes intrants, ce qui contribuerait à stimuler la productivité et donc la croissance potentielle. Il est urgent d'améliorer l'efficacité de la collecte des impôts et taxes (notamment de la TVA) ; des plans visant à unifier le recouvrement de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale doivent être mis en œuvre rapidement et les dispositifs de tirage sur les fonds de l'UE doivent devenir plus efficaces. En outre, améliorer l'efficacité des soins de santé devrait être une priorité. Cela implique de s'attaquer au problème du montant élevé des paiements directs et de réformer la structure de rémunération des médecins. Les dépenses pharmaceutiques sont excessives et peuvent être réduites, notamment en encourageant le recours aux génériques. Il faudrait réexaminer les entraves à la concurrence entre caisses d'assurance-maladie et améliorer le système de péréquation des risques.

La dégradation des finances publiques, avec un creusement du déficit budgétaire de 5 points de PIB en 2009, impose une importante action d'assainissement. Dans ce contexte, des politiques visant à accroître l'efficacité du secteur public, tant au plan des dépenses qu'à celui des recettes, peuvent être particulièrement utiles. De telles mesures non seulement améliorent la situation budgétaire (dégageant ainsi des ressources pour d'autres domaines comme l'éco-innovation : chapitre 3) mais contribuent à stimuler un accroissement de la productivité et donc la croissance potentielle en améliorant les résultats obtenus avec les mêmes intrants. Ce faisant, elles améliorent la soutenabilité des finances publiques.

En République slovaque, l'efficacité globale du secteur public se situe autour de la moyenne des nouveaux pays membres de l'UE, des autres marchés émergents et des économies en rattrapage (Afonso *et al.*, 2009)¹. Cette situation reflète en partie les efforts déployés dans le passé pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services publics, comme l'amélioration importante des procédures budgétaires ou la mise en œuvre d'un cadre budgétaire à moyen terme (OCDE, 2004). La part des dépenses publiques dans le PIB est également sensiblement inférieure à la moyenne de l'OCDE. Les résultats qui sont obtenus grâce à ces dépenses pourraient toutefois être nettement supérieurs dans certains domaines, notamment dans celui des soins de santé (Joumard *et al.*, 2010a). En outre, si l'efficacité se situe autour de la moyenne dans l'enseignement primaire et secondaire (Sutherland *et al.*, 2007), dans l'enseignement supérieur elle est relativement faible (St. Aubyn *et al.*, 2009) et des réformes s'imposent dans ce domaine pour encourager la capacité de l'économie à innover (chapitre 3).

Ce chapitre se concentre sur quelques aspects de l'efficacité du secteur public qui semblent particulièrement importants dans le cas de la République slovaque :

- Le recouvrement de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale doit être amélioré, notamment en améliorant la collecte de la TVA et en unifiant le recouvrement de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale, comme l'envisage le gouvernement ;
- le tirage sur les fonds communautaires doit devenir plus efficace ; et
- l'efficacité des dépenses de santé, qui représentent l'un des principaux postes de dépenses publiques de la zone OCDE (tableau 2.1), est inférieure à celle d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE (Joumard *et al.*, 2010a) et doit être améliorée.

Améliorer l'efficacité du recouvrement des taxes

Le déficit de TVA est très élevé...

Les taxes à la consommation jouent un rôle important dans le système fiscal slovaque ; la part des taxes sur les biens et services dans les recettes fiscales totales était en 2007 de 38,4 %, soit environ 10 points de pourcentage de plus que la moyenne de l'UE19. Compte tenu des différents effets de distorsion de la fiscalité, une structure de ce type reposant davantage sur les taxes à la consommation que sur l'imposition des revenus, est probablement moins préjudiciable pour la croissance (Johansson *et al.*, 2008). Cette

Tableau 2.1. **Dépenses publiques par catégorie de dépense**
% des dépenses publiques totales, 2007

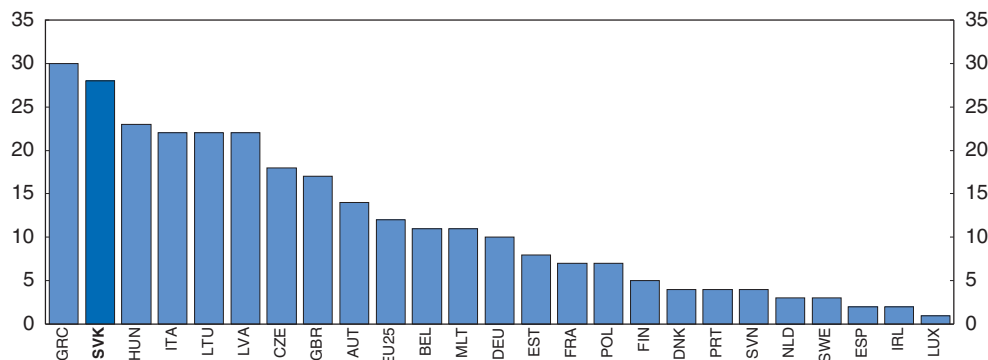
	Services publics généraux	Ordre public et sécurité	Éducation	Santé	Sécurité sociale et protection sociale	Logement et aménagements collectifs	Services économiques	Autres
République slovaque	10.8	5.7	11.5	18.7	30.6	2.2	12.4	8.2
République tchèque	10.3	4.9	10.9	16.7	30.2	2.7	16.1	8.2
Allemagne	12.5	3.6	8.8	14.3	46.5	1.9	7.2	5.2
États-Unis	13.7	5.7	16.9	20.7	19.0	1.8	9.8	12.3
Hongrie	18.8	4.0	10.7	9.8	34.8	2.0	13.0	6.9
Pologne	13.1	4.4	13.6	10.9	37.3	2.7	10.8	7.3
OCDE	13.7	3.9	12.9	15.2	34.0	2.0	10.6	7.7

Note : La moyenne de l'OCDE n'est pas pondérée.

Source : Comptes nationaux de l'OCDE excepté pour l'Australie et la Suisse ; FMI, *Government Finance Statistics Yearbook* pour les autres pays.


évaluation positive doit néanmoins être assortie de réserves. Premièrement, l'un des facteurs qui explique la forte proportion des taxes à la consommation dans les recettes globales est le faible niveau des recettes fiscales totales comparé à d'autres pays européens². Deuxièmement, étant donné que le taux standard de TVA de 19 % se situe autour de la moyenne de l'UE19 et que la proportion des biens imposés au taux réduit est relativement faible [le manque à gagner généré par l'application du taux réduit est estimé être le plus faible des pays de l'UE (Copenhagen Economics, 2007)], la République slovaque devrait accroître considérablement le montant de recettes tiré des taxes à la consommation. On peut le voir si l'on examine le déficit de TVA, qui mesure les recettes effectives de TVA par le ratio des recettes « théoriques » qui pourraient être obtenues si tous les biens étaient imposés à leur taux de TVA respectif (graphique 2.1). Plus le déficit est faible, plus l'efficacité d'un pays en matière de collecte de la TVA³ est grande.

Graphique 2.1. **Estimations du déficit de TVA**
%, 2006



Note : Le déficit de TVA se définit comme la différence entre les recettes de TVA accumulées et un passif net théorique pour l'ensemble de l'économie en proportion du passif théorique en 2006.

Source : Reckon (2009), *Study to quantify and analyze the VAT gap in the EU25 member states*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358447>

... ce qui suggère un manque d'efficacité dans la collecte de la taxe

Le déficit de TVA a été estimé à 28 % en 2006 ; ce chiffre, le deuxième plus élevé des pays de l'UE25, est bien supérieur à la moyenne de l'UE25 qui est de 12 % (Reckon, 2009).

Bien que l'on ne dispose pas de chiffres plus récents pour le déficit de TVA, le déclin continu du ratio de recettes TVA (qui compare les recettes effectives et les recettes théoriques mais ne prend pas en compte les taux réduits ou les exemptions) est une indication du fait que la situation de la République slovaque s'est probablement aggravée depuis cette époque. L'une des sources possibles de cette baisse d'efficacité pourrait être l'entrée du pays dans l'Union européenne en 2004. Les règles en vigueur sur le marché unique en matière de paiement de la TVA (non assujettissement des exportations et encaissement de la TVA sur les biens importés avec un mois de décalage plutôt qu'au passage de la frontière) augmentent les possibilités de fraude et d'évasion fiscale⁴. Ce point de vue a été également évoqué dans une étude préparée par le ministère des Finances slovaque (Krajcir et Odor, 2005).

Les indicateurs nationaux de la performance opérationnelle de l'administration fiscale donnent à penser que la République slovaque pourrait améliorer l'efficacité du recouvrement de la taxe (OCDE, 2009b) :

- L'incidence des dégrèvements, mesurée par la part des remboursements de taxe dans les recettes fiscales totales, est l'une des plus élevées de l'OCDE, ce qui est probablement lié au gonflement des demandes de remboursement de TVA (Harrison et Krelove, 2005).
- La part des taxes impayées dans les recettes fiscales annuelles est la plus élevée de la zone OCDE et elle a augmenté entre 2005 et 2007 (dernière année disponible), ce qui donne à penser que l'efficacité du recouvrement des dettes est faible.
- Le nombre des activités de vérification mesuré par le nombre des actions intentées par contribuable est moins élevé que dans bien d'autres pays de l'OCDE⁵. Toutefois, la valeur des actions de vérification intentées en proportion des recettes mais aussi des dépenses du personnel de vérification, est relativement élevée, ce qui indique que le retour sur activités de vérification pourrait être important. Pour optimiser leur efficacité et minimiser les coûts administratifs⁶, les audits doivent se fonder sur le risque.

Dans ce contexte, accroître l'efficacité de la collecte de la TVA, comme l'envisage le gouvernement, devrait être une priorité. Les gains potentiels provenant d'améliorations dans ce domaine sont considérables : dans l'hypothèse d'une diminution du déficit de TVA ramené à la moyenne de l'UE25, l'augmentation des recettes serait de plus de 1 % du PIB. Par comparaison, même si le déficit de TVA reste constant, on estime que l'augmentation d'un point de pourcentage du taux standard de TVA qui sera introduite en 2011 devrait entraîner une progression des recettes de 0.3 % du PIB.

Unifier la collecte des taxes et des cotisations de sécurité sociale

Alors que la plupart des pays de l'OCDE ayant des régimes séparés de sécurité sociale administrent la collecte des cotisations par le biais d'une agence distincte, et non pas par le principal organe de collecte de recettes fiscales, certains pays (comme l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède) sont passés à un système de collecte intégré (OCDE, 2009b ; Barrand et al., 2004). La justification économique se fonde sur les synergies que l'on pourrait dégager en fusionnant des organisations séparées qui ont des processus et des compétences clés similaires en matière de collecte de revenus, conduisant ainsi à une utilisation plus efficace des ressources et réduisant les coûts administratifs pour le gouvernement et les coûts de conformité pour les employeurs (Barrand et al., 2004). En outre, une réforme de ce type peut améliorer le contrôle du respect des obligations fiscales, s'opposant ainsi à la fraude et augmentant la base de recettes. Étant donné que les coûts

administratifs de collecte par rapport aux montants nets de taxes collectés en République slovaque sont les plus élevés de la zone OCDE, il faudrait envisager des réformes dans ce sens (OCDE, 2009b)⁷.

Les autorités slovaques ont l'intention d'accroître l'efficacité du système de recettes en passant à un système intégré de collecte dans le cadre du projet UNITAS. Lancé en 2008, ce projet devrait être pleinement opérationnel à l'horizon 2014. La première phase, UNITAS I, consiste à fusionner les administrations fiscales et douanières existantes et à mettre en place un nouveau système de gestion et d'organisation de la collecte des recettes publiques via une organisation nouvellement créée, l'Administration financière de la République slovaque. Parallèlement à ces changements organisationnels, une optimisation de processus spécifiques est également prévue. Elle impliquera, en particulier, la concentration et l'unification de certains processus à un niveau central. Cette phase devrait être mise en œuvre à l'horizon 2013.

UNITAS II regroupera la collecte des taxes, des droits de douane et des cotisations de sécurité sociale (y compris les cotisations d'assurance-maladie) dans un point de collecte unique. À titre de préalable, l'unification des bases d'évaluation des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est envisagée, ce qui pourrait faciliter la mise en place d'une déclaration unique d'impôts et taxes et de cotisations. Il est prévu, en outre, d'adopter un identifiant uniforme pour les personnes et d'interconnecter les systèmes d'information des entités de l'administration centrale. Le concept détaillé de la deuxième phase doit être préparé et approuvé par le gouvernement slovaque d'ici décembre 2010. Le ministère des Finances estime que, sur la période 2008-17, les avantages globaux d'UNITAS I seront supérieurs aux coûts d'environ 1.5 milliard EUR (2.4 % du PIB) en base cumulée, revenant à la fois aux contribuables et à l'État (tableau 2.2)⁸. Les projets d'unification du système de recouvrement sont extrêmement bienvenus et devraient être intégralement mis en œuvre le plus rapidement possible. Pour éviter tout retard, le gouvernement devrait procéder rapidement à l'approbation de la deuxième phase de la réforme (UNITAS II).

Tableau 2.2. **Impact cumulé de la réforme d'intégration des recettes dans le cadre d'UNITAS I**

Millions EUR

	2008-12	2008-13	2008-17
Avantages	280	601	1 892
Coûts	190	250	409
Différence	90	352	1 484

Note : Les coûts et avantages estimés reposent sur les hypothèses suivantes : réduction des charges administratives des contribuables d'au minimum 25 %, augmentation (de 12 % à 50 % au moins) de la proportion des documents envoyés aux bureaux de l'administration fiscale sous la forme de fichiers, diminution du nombre des visites à l'administration fiscale de 50 % à l'horizon 2013, réduction progressive des effectifs de l'administration fiscale de 20 % à l'horizon 2014, augmentations globales de salaires des employés de l'administration fiscale de 20 % à l'horizon 2012 et augmentations annuelles de 3 % au-delà, enfin réduction de 10 % de la taille de l'économie souterraine après la mise en œuvre de la réforme.

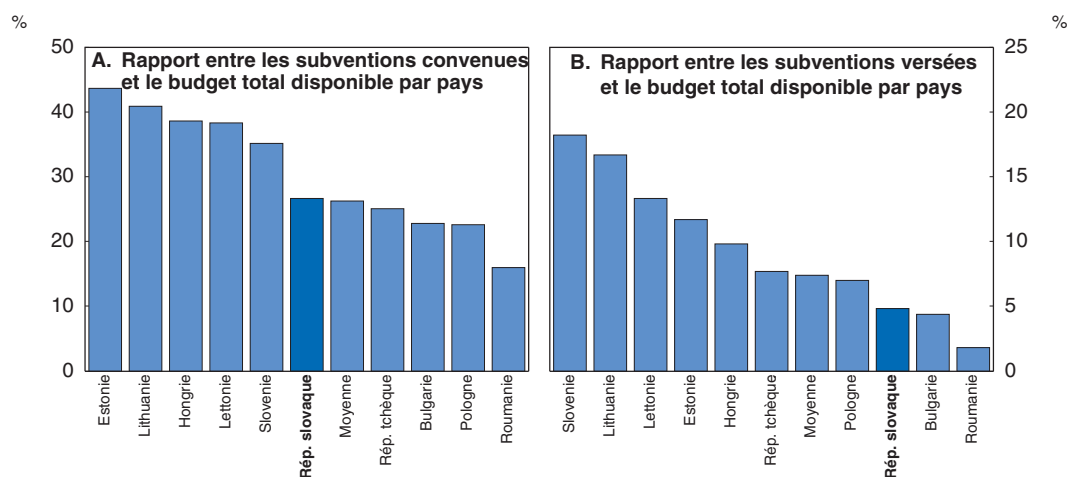
Source : Ministère des Finances (2008).

Améliorer l'absorption des fonds européens

L'utilisation des fonds alloués par l'UE dans le cadre de sa politique régionale en vue de réduire les disparités régionales, est un facteur essentiel du développement. Pour la période de mise en œuvre (2007-13), le budget mis à la disposition de la République slovaque s'élève

à près de 3 % du PIB annuel ; ce chiffre inclut le cofinancement par le budget de l'État qui, dans le cas de la République slovaque, représente environ 10 % du total⁹. En période de consolidation budgétaire, les fonds communautaires sont un instrument particulièrement important pour limiter les effets préjudiciables pour la croissance. À cet égard, il est regrettable que la République slovaque soit à la traîne par rapport à d'autres PECO pour l'absorption de ces fonds. La part des subventions convenues (montant pour lequel le contrat a été signé par l'autorité compétente et le bénéficiaire final) par rapport au budget total disponible est comparable à celle d'autres PECO (graphique 2.2, partie A)¹⁰. En revanche, la part des subventions versées (montant de subventions, incluant les paiements d'avance, versées aux bénéficiaires finaux par l'agent payeur) par rapport au budget total disponible (absorption) est bien inférieure à celle de ces autres pays (graphique 2.2, partie B) (KPMG, 2010)¹¹.

Graphique 2.2. Tirage sur les fonds communautaires dans les pays d'Europe orientale



Source : KPMG (2008), *EU Funds in Central and Eastern Europe, Progress Report 2007-09*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358466>

La faible absorption des fonds européens est un sujet de préoccupation et si l'on n'en connaît guère les raisons elle pourrait être imputable à un certain nombre de facteurs. Premièrement, la faible proportion des subventions versées pourrait refléter une répartition programmée différente des tirages sur les fonds européens (autrement dit, une utilisation qui n'est pas identique dans le temps) car, dans certains pays, les plans prévoient que le gros de l'argent sera dépensé dans les années ultérieures du programme. Deuxièmement, le rythme de réalisation des projets convenus peut être lent. Troisièmement, les projets convenus pourraient être de qualité médiocre ou les procédures de sélection manquer de transparence ; en conséquence, ils ne pourraient pas passer avec succès les audits ou autres mécanismes de contrôle de l'autorité de certification (le ministère des Finances). En République slovaque, certains éléments indiquent une qualité et une transparence faibles du processus de sélection de certains projets (entreprises sociales, passation de marchés pour certains biens et services au ministère de la Construction et du Développement régional) de sorte qu'en dépit du fait qu'il s'agissait de projets convenus, ils n'ont pas passé avec succès les mécanismes de contrôle au niveau

national. Quatrièmement, la structure de paiement peut être différente d'un pays à l'autre, certains pays ayant plus que d'autres recours aux paiements anticipés. Examiner plus avant ce qui peut expliquer la faible absorption des fonds européens pourrait être une priorité du gouvernement.

Bien que la part globale des subventions convenues par rapport au budget disponible semble plus favorable, d'importants programmes opérationnels sont à la traîne (tableau 2.3). Cela peut refléter le fait que les programmes opérationnels (en matière de transports et d'environnement, par exemple) impliquent des projets majeurs dont la préparation nécessite un délai de mise en œuvre plus long de sorte que les tirages se concentreront dans la période du programme restant à courir. Cette explication est cohérente avec l'allocation initiale des fonds européens à l'intérieur du cadre de référence stratégique national (CRSN). Les transports et l'environnement sont les seuls programmes opérationnels qui supposent implicitement que le tirage sur les fonds européens augmentera de façon continue sur la durée du programme, et se concentrera principalement sur la période 2010-13 (tableau 2.4). Dans le même temps, une comparaison à l'échelle des PECO montre que la République slovaque est à la traîne pour le tirage sur les fonds européens dans le secteur de l'environnement alors qu'elle se situe pratiquement à la moyenne de ces pays dans le secteur des transports.

Tableau 2.3. **Tirage sur les fonds européens en République slovaque**

	Budget disponible 2007-13 (mil. EUR)	Subventions convenues 2007-09 (mil. EUR)	Subventions versées 2007-09 (mil. EUR)	Ratio convenu (%)	Absorption (%)
I. Cadre de référence stratégique national	13 392	3 312	613	25	5
Emploi et insertion sociale	1 135	479	88	42	8
Compétitivité et croissance économique	908	381	50	42	6
Santé	294	125	15	42	5
Éducation	727	232	6	32	1
Transports	3 705	869	246	23	7
Recherche et développement	1 423	327	39	23	3
Environnement	2 118	387	38	18	2
Informatisation de la société	1 168	127	5	11	0
Régional	1 700	316	103	19	6
Région de Bratislava	99	10	6	10	6
Assistance technique	115	61	17	53	15
II. Plan de développement rural stratégique	1 297	593	92	46	7
III. Plan stratégique national pour la pêche	19	4	1	23	3
Total	14 707	3 910	706	27	5

Source : KPMG (2008), *EU Funds in Central and Eastern Europe, Progress Report 2007-09*.

Les raisons profondes de cette faible absorption devraient être examinées. Nonobstant la nécessité d'un cofinancement, il conviendrait d'envisager une accélération des projets afin d'obtenir l'impact maximum pendant la période de consolidation budgétaire et d'amortir ainsi les effets préjudiciables pour la croissance de la consolidation. Les exigences de présentation des projets d'équipements financés sur des fonds nationaux devraient être transparentes et simples et la coopération entre ministères devrait être encouragée pour faciliter le processus de certification.

Tableau 2.4. L'allocation des fonds européens dans le temps en République slovaque (% d'actions dans l'affectation totale)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-13
I. Cadre de référence stratégique national	11.2	12.1	13.2	14.3	15.4	16.5	17.3	100
Emploi et insertion sociale	14.2	13.8	13.3	12.3	13.3	14.6	18.4	100
Compétitivité et croissance économique	14.2	13.8	13.3	12.3	13.2	14.6	18.5	100
Santé	14.2	13.8	13.3	12.3	13.2	14.6	18.5	100
Éducation	14.2	13.8	13.3	12.3	13.3	14.6	18.4	100
Transports	7.8	10.2	13.0	16.6	17.8	18.6	16.0	100
Recherche et développement	14.2	13.8	13.3	12.3	13.2	14.6	18.5	100
Environnement	6.5	9.5	12.9	17.5	18.8	19.4	15.5	100
Informatisation de la société	14.2	13.8	13.3	12.3	13.2	14.6	18.5	100
Régional	14.2	13.8	13.3	12.3	13.2	14.6	18.5	100
Région de Bratislava	13.5	13.7	14.0	14.3	14.6	14.9	15.1	100
Assistance technique	14.2	13.8	13.3	12.3	13.2	14.6	18.5	100
II. Plan de développement rural stratégique	15.4	14.5	13.6	13.0	13.4	14.0	16.1	100
III. Plan stratégique national pour la pêche	14.6	14.0	13.3	12.1	13.0	14.4	18.6	100
Total	11.8	12.5	13.2	14.1	15.1	16.1	17.1	100

Note : Le tableau montre la ventilation relative prévue des fonds de l'UE pour chaque année du programme en République slovaque. Ces chiffres ne sont pas totalement comparables avec les données sur le tirage présentées ci-dessus car ils représentent des engagements sur lesquels on peut tirer dans une période de $n + 2$ ou $n + 3$ ans (selon le type de fond et l'année du programme), n désignant l'année de l'engagement.

Source : Cadre de référence stratégique national de la République slovaque.

Améliorer l'efficacité des dépenses de santé

En République slovaque, les soins de santé sont l'un des principaux postes de dépenses : les dépenses du secteur public au titre de la santé représentent en effet un cinquième de ses dépenses totales et elles devraient fortement augmenter au cours des prochaines décennies du fait en partie du vieillissement rapide de la population. Dans un scénario sans changement de politique, la Commission européenne s'attend à l'horizon 2060¹² à une augmentation de la part des dépenses de santé dans le PIB de 2.3 points de pourcentage par rapport à son niveau de 2007. Cette augmentation attendue est une des plus fortes de l'UE27 ; elle est à comparer à une augmentation moyenne attendue de 1.7 point de pourcentage dans ce groupe de pays (Commission européenne, 2009) et devrait placer la République slovaque en deuxième position des pays de l'OCDE, derrière la Corée (Oliveira Martins et de la Maisonneuve, 2006).

Conscients de ce problème, les responsables des politiques publiques ont mis en œuvre par le passé et notamment en 2004, des réformes ambitieuses qui ont profondément modifié la structure du système de santé pour passer d'un système d'obligations et réglementations à un système de marché, notamment au niveau de l'assurance (encadré 2.1). On est revenu sur certaines de ces réformes depuis 2006 ; par exemple, la concurrence sur le marché de l'assurance a été réduite et certaines participations au coût ont été abolies. Il se pourrait néanmoins que l'on n'ait pas encore pleinement réalisé leur impact potentiel sur les résultats en termes de santé et sur les coûts. En tout état de cause, même après les réformes, des défis considérables restent à relever pour améliorer l'efficacité du système de santé.

Encadré 2.1. Le système de santé slovaque et la réforme de 2004

La réforme du système de santé de 2004

Depuis 1993, le système de santé slovaque se composait d'un régime social obligatoire d'assurance-maladie avec des assureurs multiples à but non lucratif (Colombo et Tapay, 2004). Face au creusement des déficits des caisses de sécurité sociale depuis le milieu des années 90, qui atteignait environ 0.8 % du PIB en 2002 (entraînant une accumulation de la dette au niveau des prestataires de soins, les assurances de santé ayant différé leurs paiements)¹, la République slovaque a mis en œuvre, en 2004, une importante réforme de son système de santé. Le principal objectif de cette réforme était de remplacer le système étatique de santé par un système plus orienté vers le marché. Ses principales composantes étaient les suivantes :

- Les caisses d'assurance-maladie ont été transformées d'institutions à but non lucratif en sociétés par actions et deux types d'assurance-maladie ont été autorisés : une couverture de base obligatoire et une couverture privée facultative (pour les services complémentaires). Un système de participation directe du patient a été également mis en place pour les consultations médicales, les consultations dans les services d'urgence, les prescriptions de médicaments et les séjours à l'hôpital.
- Au niveau des prestataires, plusieurs hôpitaux (essentiellement de taille petite et moyenne) sont passés du statut d'établissements publics autogérés à celui d'organismes à but non lucratif qui sont la propriété des villes et des administrations régionales (tandis que les grands hôpitaux sont restés la propriété de l'État). Des instructions ont été données aux caisses d'assurance-maladie pour la mise en place de contrats structurés avec les prestataires de soins internes et externes.
- L'ensemble des prestations a été repensé ; certains traitements ont été retirés des listes des prestations remboursées par l'assurance-maladie obligatoire et l'ensemble des prestations de base a été modifié pour reposer désormais sur une liste positive englobant toutes les activités de prévention, de diagnostic et tous les traitements pour des diagnostics déterminés.

Évolution depuis 2006 et *statu quo* actuel

Certaines des mesures mises en place par la réforme de 2004 ont été à nouveau modifiées après un changement de gouvernement en 2006. Notamment, la participation directe du patient a été supprimée pour les visites médicales et réduite pour les prescriptions de médicaments, et la réglementation des caisses d'assurance-maladie a été renforcée. Aujourd'hui, les principales caractéristiques du système de santé sont les suivantes :

Couverture et droits

Tous les citoyens slovaques sont couverts par l'assurance-maladie publique obligatoire. L'assurance de base donne à chacun le droit à la gratuité des soins, avec quelques exceptions seulement (par exemple, la chirurgie esthétique) et au paiement partiel des produits pharmaceutiques et d'une sélection de services de santé connexes (par exemple l'accès aux urgences). Les prix des médicaments sont réglementés par le ministère de la Santé qui établit les prix sur la base d'un système international de référencement comparant les prix les plus bas pour le même médicament ou pour des médicaments similaires dans les pays de l'UE.

Marché de l'assurance

Pour l'assurance-maladie obligatoire, les citoyens ont le choix entre trois assureurs qui sont l'assureur public VSZP et les assureurs privés ZP *Dover* et ZP *Union*, dont les parts de marché en 2009 étaient respectivement de 69 %, 25 % et 6 %. Les assureurs sont tenus d'accepter tout candidat à l'assurance. Pour l'assurance de base, les assureurs n'influent en aucune façon sur le panier de prestations, le niveau de couverture ou le montant des primes et en 2009 jusqu'à 95 % des cotisations d'assurance étaient redistribuées selon un système de péréquation des risques fondé sur le sexe, l'âge et l'activité économique². Il n'existe pas de marché de l'assurance complémentaire même si la souscription d'une assurance-maladie privée est autorisée (Verhoeven *et al.*, 2007).

Encadré 2.1. Le système de santé slovaque et la réforme de 2004 (suite)

Sources de financement

L'assurance des salariés est financée par les cotisations de sécurité sociale qui s'élèvent à 14 % (dont 10 % à la charge de l'employeur et 4 % à la charge des salariés) du salaire brut jusqu'à un plafond de trois fois le salaire moyen de l'avant-dernière année (en 2010, le plafond est de 2 169 EUR, soit trois fois le salaire moyen de 2008 qui était de 723 EUR)³. La cotisation minimum est établie sur la base du salaire minimum. Les travailleurs indépendants prennent eux-mêmes en charge leurs cotisations et la base de cotisation minimum est de 44.2 % du salaire moyen. Pour la majorité des inactifs (plus de la moitié de la population), notamment les enfants, les chômeurs et les retraités, l'assurance est prise en charge par l'État à un taux de 4.5 % et la base d'évaluation est le salaire moyen de l'avant-dernière année de travail. Le taux pour 2010 est de 4.78 % et il a été ramené à 4.32 % pour 2011. Les paiements directs sont relativement élevés : ils représentent 26.2 % des dépenses totales, plaçant la République slovaque au 4^e rang des pays de l'OCDE. Des observations ponctuelles donnent à penser que les paiements informels (qui peuvent être partiellement inclus dans les paiements directs mesurés) jouent un rôle important dans l'affectation de l'accès aux soins et dans les inégalités en termes de santé (Murthy et Mossialos, 2003).

Offre

Les usagers peuvent choisir entre différents prestataires de soins (soins hospitaliers et soins ambulatoires) avec les restrictions liées au système du médecin référent pour les soins ambulatoires, en particulier pour l'accès aux spécialistes. Les assureurs sont autorisés à choisir leurs prestataires de soins et à négocier des contrats avec les médecins et les hôpitaux. Toutefois, en 2007, le gouvernement a défini un réseau de prestataires de services minimums de santé avec lesquels les assureurs doivent passer contrat. Parmi ces prestataires figurent tous les généralistes, un nombre minimum de spécialistes et tous les hôpitaux publics.

1. Apparemment le creusement de la dette des caisses de sécurité sociale a été également nourri par les retards de paiement des cotisations des employeurs mais aussi de l'État pour les inactifs.
2. Les cotisations sont payées mensuellement. Un paiement compensatoire annuel est établi après comparaison du montant total de cotisations versées dans l'année au plafond de revenus annuel, autrement dit les employés qui un mois perçoivent un revenu élevé supérieur au plafond mais sont le reste du temps en-dessous du plafond peuvent avoir à payer une cotisation supplémentaire. Pour les personnes ayant un handicap sévère, le taux de cotisation est de 7 %.
3. Le système des GHM rapproche les types de patients traités et les ressources qu'ils consomment dans le but de déterminer le remboursement de l'assurance-maladie selon un diagnostic sur une base prospective.

Les niveaux de dépenses sont faibles mais ils augmentent vite...

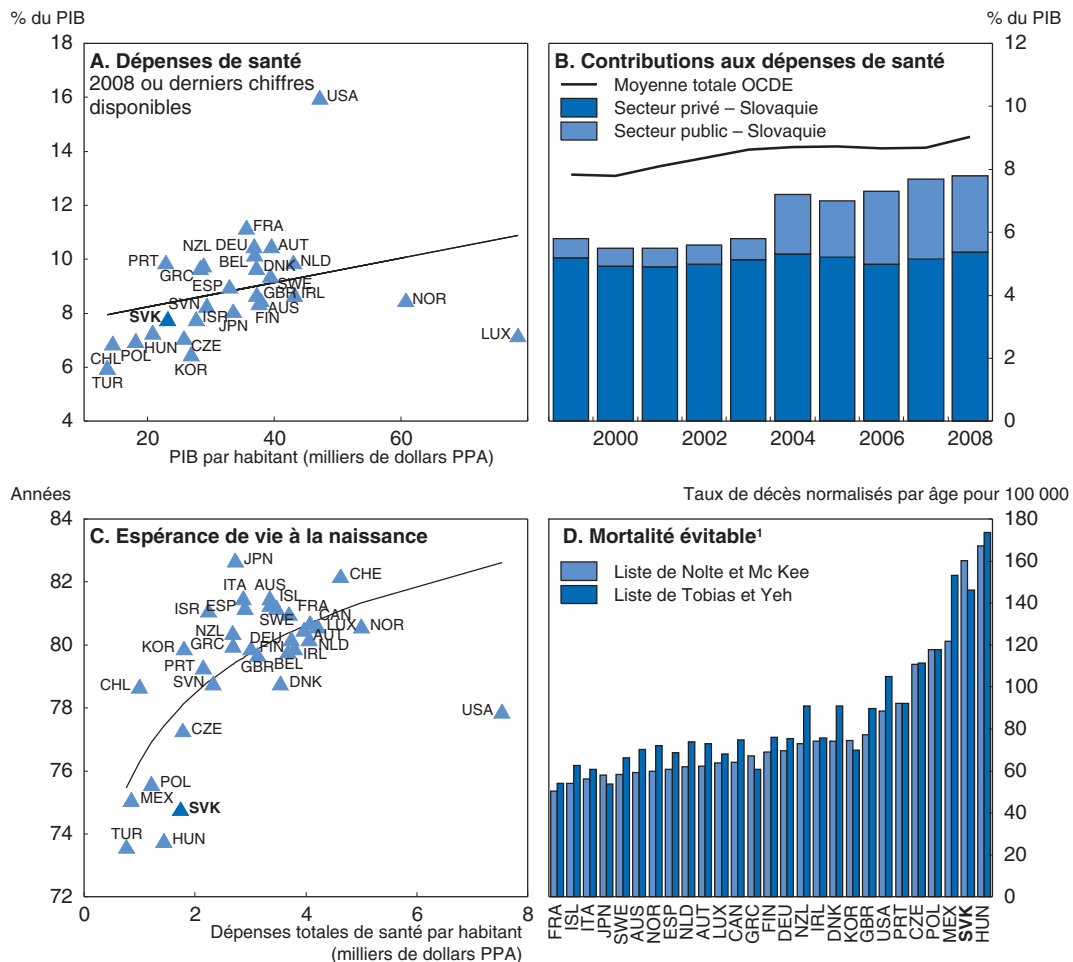
À 7.4 % du PIB (en 2008), les dépenses totales de santé de la République slovaque sont inférieures à la moyenne de l'OCDE qui se situe autour de 8½ pour cent¹³. Ce moindre niveau peut s'expliquer par un PIB par habitant plus faible (graphique 2.3, partie A). Toutefois, ces dépenses augmentent très vite même lorsqu'on les compare à celles de pays ayant un niveau de PIB par habitant similaire; sur la période 2000-07, elles ont augmenté de 2.2 % du PIB, tandis qu'en Hongrie, en Pologne et en République tchèque elles ont augmenté de moins de 1 % et que la moyenne de l'OCDE est de 1.2 %. Cette forte croissance des dépenses en République slovaque reflète principalement une forte progression des dépenses depuis la grande réforme de la santé de 2004.

... tandis que les résultats se font attendre

En dépit de l'augmentation rapide des dépenses, les résultats sur le plan de la santé ne se sont pas améliorés autant que dans de nombreuses autres économies de l'OCDE, bien que les améliorations tendent à se manifester avec quelque retard. Sur la période 1995-2007, l'espérance de vie a augmenté de moins de deux ans contre plus de trois

pour la moyenne de l'OCDE. La mortalité évitable (c'est-à-dire les décès qui peuvent être évités par des soins médicaux efficaces prodigués en temps opportun) est la deuxième plus forte de l'OCDE (graphique 2.3, partie D). Si l'état sanitaire d'une population est affecté par plusieurs facteurs autres que les dépenses de santé (comme le niveau d'études, la pollution et le mode de vie), les estimations de Joumard *et al.* (2010a) donnent à penser que les dépenses de santé sont le principal facteur d'explication des différences entre les pays¹⁴. En outre, les inégalités en termes de santé, mesurées par l'écart-type des taux de mortalité pour la population des plus de 10 ans, sont plus grandes en République slovaque que dans un certain nombre de pays de l'OCDE (Joumard *et al.*, 2010a). Pour les PECO, elles sont beaucoup plus importantes en Hongrie et en Pologne qu'en République slovaque mais légèrement inférieures en République tchèque. Globalement, la population slovaque semble moins satisfaite des soins de santé dont elle bénéficie que la population d'autres pays¹⁵.

Graphique 2.3. État de santé et dépenses de santé



1. Les listes des décès évitables spécifient à la fois les causes des décès et les limites d'âge spécifiques pour chaque cause. Il existe différentes listes. Les résultats présentés ici ont été établis sur la base de ceux élaborés par Nolte et Mc Kee (2008) et par Tobias et Yeh (2009).

Source : Base Éco-Santé OCDE et Joumard *et al.* (2010), « Health care systems – Efficiency and institutions », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 769.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358485>

La faible efficacité des dépenses de santé en République slovaque est d'autant plus préoccupante que le rendement de ces dépenses diminue habituellement lorsque l'échelle augmente ; ainsi, un pays qui part d'un niveau de dépenses plus faible devrait normalement enregistrer une amélioration plus rapide de ses résultats qu'une économie plus avancée. Dans ce contexte, la marge d'amélioration des résultats au plan de la santé semble plus grande en République slovaque compte tenu du niveau des dépenses de santé. La question est de savoir si l'argent est dépensé efficacement, pas de savoir s'il faut dépenser davantage, ce qui relève d'une préférence sociétale. Même si ces estimations sont entourées d'une très grande incertitude, les résultats rapportés par *Joumard et al. (2010a)* indiquent que des réformes de la santé générant une meilleure utilisation de l'argent dépensé et s'accompagnant d'agents très performants pourraient allonger de plusieurs années l'espérance de vie en République slovaque. Les mêmes résultats pourraient également être obtenus avec un niveau de dépenses sensiblement inférieur. Par exemple, les gains en termes d'espérance de vie qui ont été obtenus sur la période 1997-2007, pourraient l'être à l'avenir avec un système plus efficace pour un coût en baisse, selon les estimations, de 2 % du PIB (*Joumard et al., 2010b*). Cette analyse repose sur des comparaisons de politiques dans un groupe de pays partageant des caractéristiques institutionnelles largement similaires, étant donné la difficulté de comparer des mécanismes institutionnels sensiblement différents (graphique 2.4). La République slovaque est dans le même groupe que l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse. Ce groupe se caractérise par de vastes mécanismes de marché pour réguler la couverture de l'assurance de base, par un rôle important des prestataires privés, une rémunération essentiellement par capitation, un large choix de prestataires, un système de médecin référent et un faible recours au système du tiers payant pour contrôler la croissance des dépenses publiques.

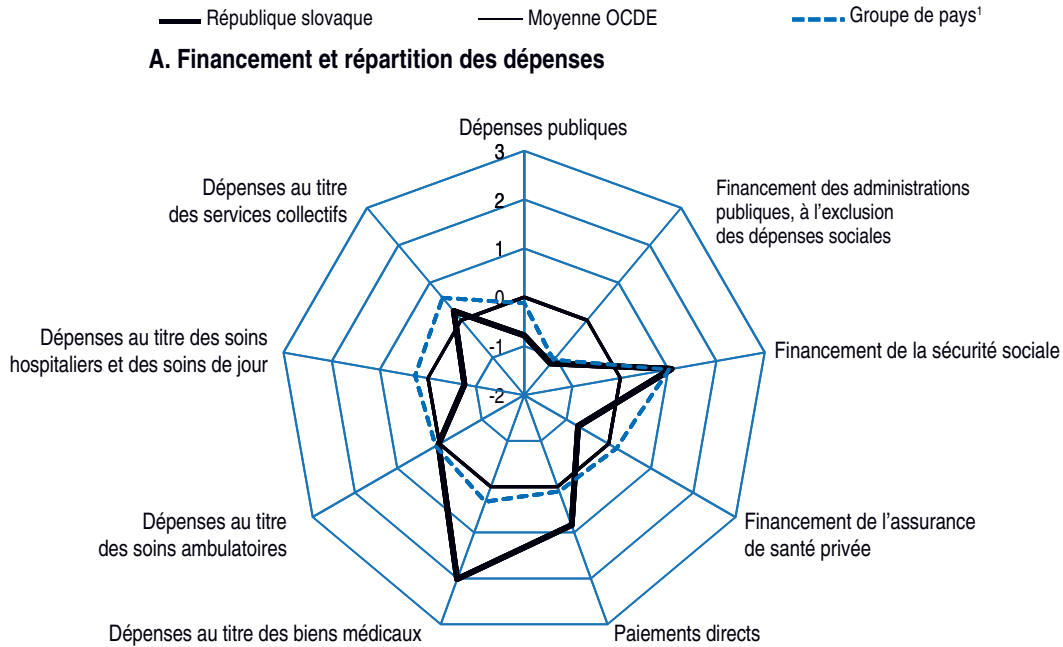
Les principaux domaines sur lesquels doit se concentrer la réforme sont les suivants :

- L'augmentation des dépenses est tirée par les dépenses privées car les paiements directs au titre des dépenses de santé ont atteint des niveaux très élevés. Il en est résulté un accroissement des inégalités, car les ménages à bas revenu sont les plus touchés, mais ces niveaux très élevés ne se traduisent pas par une amélioration des résultats au plan de la santé.
- Les inefficiences au niveau des prestataires sont importantes. Les hôpitaux publics ne sont soumis qu'à de faibles contraintes budgétaires et génèrent des dettes importantes. En outre, beaucoup de professionnels de la santé partent à l'étranger, en raison surtout de la faiblesse de leur rémunération, notamment dans le secteur hospitalier.
- Les dépenses au titre des médicaments sont importantes, ce qui pourrait indiquer que les mesures mises en œuvre pour réduire la consommation de médicaments ne sont pas suffisamment efficaces.
- La concurrence entre les caisses d'assurance-maladie est relativement faible du fait la stricte réglementation de ces caisses et de la concentration forte et croissante du marché, ce qui donne à penser que tous les avantages du montage institutionnel choisi pour le système de santé slovaque ne sont pas exploités.

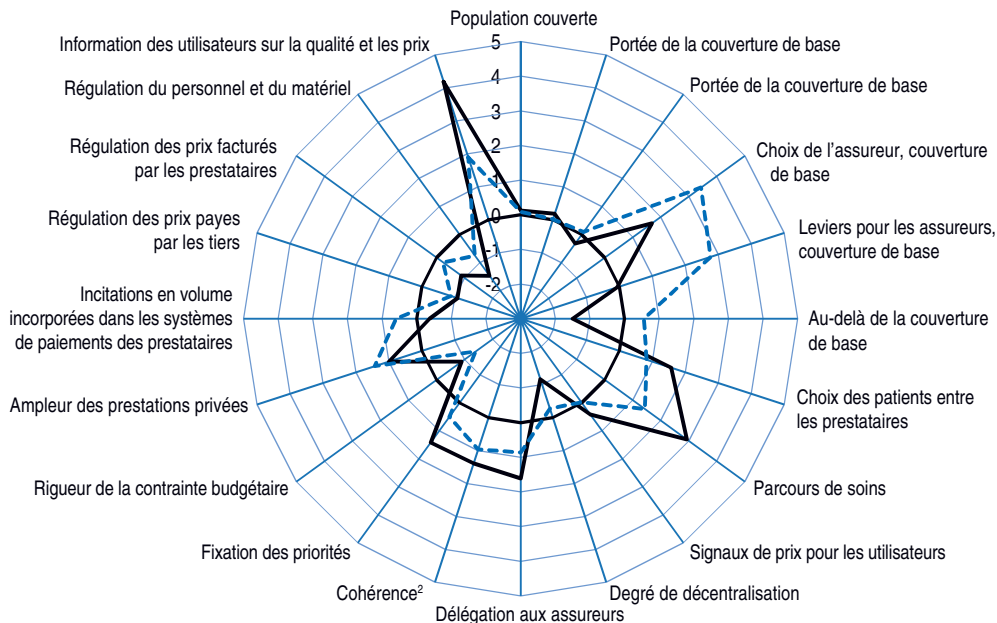
Gérer la progression des paiements directs...

L'augmentation globale des dépenses est due presque uniquement à une augmentation des dépenses privées, qui sont passées de 0.7 % du PIB en 2003 à environ 2½ pour cent du PIB en 2008 ; en revanche, les dépenses publiques sont demeurées

Graphique 2.4. Comparaison des indicateurs des soins de santé en République slovaque et dans d'autres pays



B. Politique et institutions




Note : Dans les deux parties, les points de données situés en dehors du cercle moyen indiquent que le niveau de la variable pour le groupe ou le pays examiné est supérieur à la moyenne de l'OCDE. Dans la partie A, les données représentent l'écart par rapport à la moyenne de l'OCDE et elles sont exprimées en nombre d'écarts-types. Dans la partie B, les données présentées sont de simples écarts par rapport à la moyenne de l'OCDE.

1. Allemagne, Pays-Bas, République slovaque et Suisse.

2. Cohérence dans l'affectation des responsabilités entre les différents niveaux d'administration.

Source : Éco-santé OCDE 2010 et Joumard et al. (2010), « Health care systems – Efficiency and institutions », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 769.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358504>

pratiquement inchangées autour de 5 % du PIB (tableau 2.5). La part des dépenses privées dans le PIB se situe désormais autour de la moyenne de l'OCDE tandis que les dépenses publiques restent parmi les plus faibles. L'augmentation des dépenses privées reflète une forte augmentation des dépenses de santé individuelles au titre des services médicaux (soins hospitaliers et soins ambulatoires) et, dans une moindre mesure, des produits pharmaceutiques. Comme le financement par des assurances privées est inexistant, ces dépenses sont des paiements directs effectués par les ménages qui ont plus particulièrement affecté les ménages des quintiles de revenus les plus bas (Kiss, 2007).

Tableau 2.5. **Évolution des dépenses actuelles de santé en République slovaque**
% du PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	OCDE 2008
Total des dépenses actuelles de santé	5.6	5.6	6.6	6.7	7.0	7.4	7.4	8.6
publiques	5.0	4.9	5.1	5.1	4.9	5.1	5.3	6.3
au titre des services médicaux	2.9	2.7	2.8	2.9	2.7	3.0	3.2	4.9
soins hospitaliers	2.0	1.8	1.7	1.9	1.2	1.4	1.4	2.7
soins ambulatoires	0.9	0.9	1.2	1.0	1.4	1.6	1.8	2.1
au titre des biens médicaux	1.9	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.0
privées	0.6	0.7	1.5	1.7	2.1	2.3	2.1	2.3
au titre des services médicaux	0.1	0.2	0.5	0.6	0.9	0.9	1.0	1.4
soins hospitaliers			0.0	0.0	0.3	0.3	0.3	0.5
soins ambulatoires			0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	1.0
au titre des biens médicaux	0.5	0.5	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	0.8
au titre des produits pharmaceutiques	0.3	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7
au titre des appareils thérapeutiques	0.1	0.1	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2
<i>Memo.</i> : Paiements directs	0.6	0.7	1.4	1.6	1.9	2.0	2.0	1.6

Note : Les dépenses actuelles de santé sont égales aux dépenses totales de santé moins les investissements. OCDE 2008 fait référence à la moyenne non pondérée de l'OCDE pour 2008. Les dépenses privées au titre des services médicaux englobent les soins aux patients hospitalisés (y compris les soins de jour) et les soins ambulatoires (y compris les dépenses au titre des soins à domicile et des services annexes (comme les services de laboratoire, d'imagerie diagnostique et de transport des patients). Les appareils thérapeutiques englobent un large éventail de biens médicaux durables comme les lunettes, les prothèses auditives ou les fauteuils roulants.

Source : Éco-Santé OCDE 2010.

Les paiements directs ont plus que triplé depuis 2002 et représentent désormais 2 % du PIB contre 1.6 % dans le pays moyen de l'OCDE. On a peu de détails sur la composition exacte de ces paiements ; notamment, on ne sait pas dans quelle mesure ils englobent les paiements informels. Toutefois, puisqu'ils ont fortement augmenté autour de 2004, leur augmentation est probablement liée aux mesures de réforme du système de santé prises à cette époque. Les paiements directs au titre des produits pharmaceutiques ont augmenté du fait de l'introduction du principe du remboursement égal pour des substances chimiques identiques et de participations fixes à la dépense pour tous les médicaments alors qu'auparavant certains médicaments (comme les antibiotiques) étaient gratuits (Kiss, 2007). En outre, la classification des produits pharmaceutiques a été ajustée et la partie des coûts payée par les patients pour les médicaments partiellement remboursés a été fixée, ce qui contribue à expliquer l'augmentation de 0.3 point de pourcentage des dépenses privées au titre des produits pharmaceutiques depuis 2002. Un autre facteur semble être l'augmentation des dépenses au titre des services médicaux, notamment des soins ambulatoires. Mais la part des paiements directs dans les soins curatifs aux patients hospitalisés ainsi que dans les services médicaux et de diagnostic de base a augmenté pour devenir l'une des plus importantes de la zone OCDE (Paris *et al.*, 2010). Toute une série de

mesures peuvent expliquer ce fait. Premièrement, le paiement d'une participation par visite chez un praticien et par prescription de médicaments mais aussi par nuit d'hospitalisation, a été mis en place. Toutefois, comme les montants de cette participation ont été fixés à des niveaux très bas, l'importance de leur mise en place a été surtout symbolique et le nombre des visites chez le médecin n'a baissé que de manière marginale, passant de 13 par habitant en 2002 à 11.2 (soit encore près du double de la moyenne de l'OCDE)¹⁶. Deuxièmement, à partir de 2005, les médecins effectuant des consultations externes ont été autorisés à facturer aux patients le fait de court-circuiter les listes d'attente et d'autres services supplémentaires. Cette dernière mesure s'est inscrite dans l'esprit de la réforme qui visait à officialiser les paiements informels et à rendre plus visibles les phénomènes cachés comme les délais d'attente. À la pratique des dessous de table, probablement très répandue comme le donnent à penser des observations ponctuelles (Murthy et Mossialos, 2003), devaient se substituer des files d'attente ouvertes, des honoraires transparents et un mécanisme de rationnement non directif pour équilibrer l'offre et la demande¹⁷. Troisièmement, les assurés ont été contraints d'aller au moins une fois par an chez le dentiste, faute de quoi ils ne seraient pas remboursés de leurs frais dentaires l'année suivante (auquel cas, ils seraient obligés de payer de leur poche).

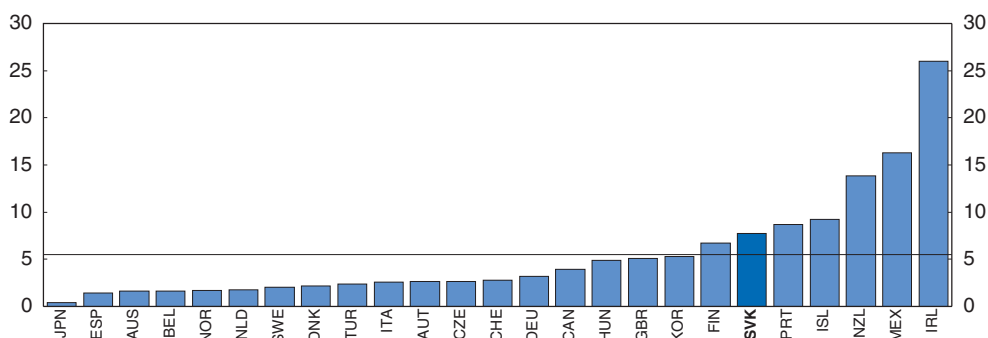
En 2006, un certain nombre de changements ont été apportés aux réformes pour tenter de remédier à l'augmentation des paiements directs. En particulier, certaines participations demandées pour les services médicaux ont été à nouveau abolies, les montants des paiements pour les prescriptions de médicaments ont été réduits et le taux de la TVA sur les médicaments a été abaissé de 19 % à 10 % mais les patients continuent de participer aux dépenses pharmaceutiques. Ces mesures n'ont eu aucun impact sur le niveau des paiements directs, ce qui donne à penser que les paiements effectués aux prestataires de santé dans le cadre des consultations externes pour des services supplémentaires représentent une part importante ou peut-être grandissante de l'augmentation des dépenses (tableau 2.5). En fait, bien qu'on ne dispose de données sur la ventilation des paiements directs que pour 2004 et 2005, pour ces années là, la participation aux coûts n'a représenté qu'un montant négligeable de ces paiements. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres pays de l'OCDE (16 sur 29, y compris la République tchèque et la Hongrie), il n'existe pas en République slovaque de limite supérieure aux paiements directs par revenu des ménages. Mais, comme dans le plupart des pays de l'OCDE, il existe des exemptions pour certain groupes d'assurés tels que les seniors, les ménages à bas revenu ou les bénéficiaires de prestations sociales (Paris *et al.*, 2010). Étant donné l'importance des paiements directs en République slovaque, une limite supérieure par rapport au revenu annuel des individus ou des ménages devrait être mise en place.

... et les inefficiences au niveau des prestataires

L'organisation de la prestation des soins de santé doit aussi gagner en efficacité. Les classements des prestataires, tels que publiés par les assureurs font apparaître de grosses différences dans la qualité des soins fournis. Ces différences peuvent être imputables en partie à un manque de coordination des soins primaires, car il n'y a pas de directives cliniques encourageant la gestion des maladies, ce qui conduit souvent à des soins non nécessaires. Par exemple, en République slovaque, le nombre moyen de consultations médicales par habitant est d'environ 12 par an, soit l'un des chiffres les plus élevés de la zone OCDE. En outre, les généralistes ne sont guère incités à travailler dans le pays, comme


en témoigne une émigration de médecins et d'infirmières plus forte que dans bien d'autres pays de l'OCDE. Le nombre des personnels de santé travaillant à l'étranger représente environ 8 % de la main-d'œuvre nationale dans le secteur de la santé et du travail social alors que la moyenne (non pondérée) de l'OCDE tourne autour de 6 % (graphique 2.5). Étant donné que l'émigration touche souvent les jeunes médecins, les cohortes âgées représente une part prépondérante dans la structure par âge des généralistes. Les pays où l'on trouve le plus grand nombre d'employés slovaques sont la République tchèque, l'Autriche, la Hongrie et le Royaume-Uni. Cet exode s'explique en partie par la faiblesse des rémunérations, notamment pour le personnel hospitalier infirmier, dont le revenu par rapport au salaire moyen est l'un des plus faibles des pays de l'OCDE. Il est aussi sans doute imputable à la structure de rémunération des médecins, qui n'est fondée que sur la capitation. Le mode de rémunération des praticiens devrait donc être revu, probablement en complétant la capitation par une composante de rémunération à l'acte, comme cela se fait dans de nombreux autres pays de l'OCDE (Paris *et al.*, 2010)¹⁸. Simoens et Giuffrida (2004) font valoir que cette association de deux modes de rémunération peut être plus incitative qu'un mode unique.

Graphique 2.5. **Personnel de santé travaillant à l'étranger**
% des travailleurs du secteur de la santé dans leur pays d'origine



Note : Ce graphique montre l'origine des travailleurs émigrés dans le secteur de la santé et le secteur social en pourcentage des travailleurs de ce secteur dans leur pays d'origine. Par exemple, les personnes d'origine slovaque travaillant dans le secteur de la santé et le secteur social de pays de l'OCDE (autres que la République slovaque) représentent 7.7 % des travailleurs de ces secteurs en République slovaque.

Source : OCDE, Base de données de l'OCDE sur les immigrants dans les pays de l'OCDE (DIOC) et Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358523>

En outre, la performance du secteur hospitalier pourrait être améliorée, ce secteur entrant pour environ un tiers dans les dépenses totales. Le manque d'efficacité concerne notamment les entreprises d'État, pour lesquelles la contrainte budgétaire est peu rigoureuse, qui n'ont pas de règles de gouvernance et qui sont lourdement endettées (Verhoeven *et al.*, 2007). Il s'agit là d'un problème de longue date : le secteur hospitalier était déjà lourdement endetté en 2004/2005 et l'État a dû reprendre une dette pour un montant de 640 millions EUR (1 % du PIB). Bien qu'il ait été prévu dans la réforme de 2004 de transformer tous les hôpitaux en sociétés par actions, seulement cinq l'ont été avant que le processus ne soit stoppé en 2006. La performance du secteur hospitalier reste faible et les niveaux d'endettement ont à nouveau augmenté pour se situer aux alentours de ¼ du PIB. Les avantages et les risques de la restructuration du secteur hospitalier en

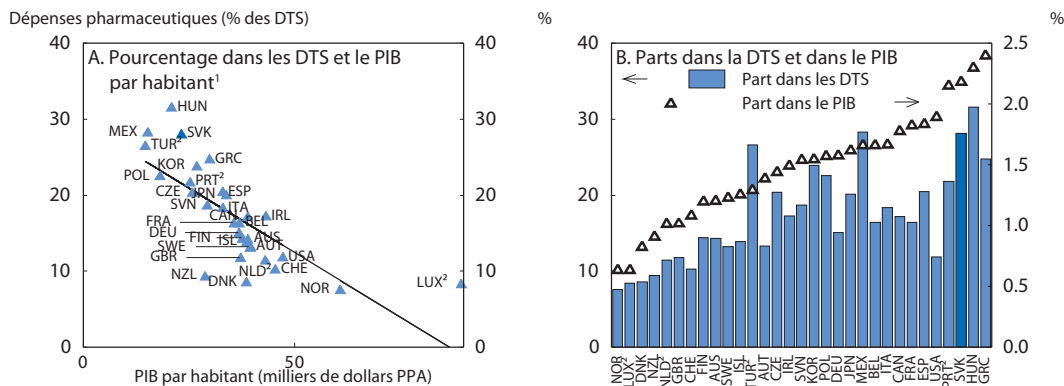
transformant les établissements publics en sociétés par actions devraient faire l'objet d'une étude plus approfondie. En outre, la mise en place de groupes de maladies favoriserait un traitement efficace par rapport aux coûts.

Diminution des dépenses au titre des produits pharmaceutiques

Les dépenses au titre des produits pharmaceutiques représentent 28 % des dépenses totales de santé de la République slovaque et placent le pays en deuxième position dans la zone OCDE (derrière la Hongrie ; la moyenne de l'OCDE est de 17 %). Rapportées au PIB, elles donnent le pourcentage le plus élevé (2.8 % contre 1.8 % pour la moyenne de l'OCDE ; graphique 2.6, partie B). Un important facteur d'explication de ce résultat est un effet de niveau de prix relatif : la différence entre le niveau de prix des biens pharmaceutiques (biens faisant l'objet d'échanges internationaux) et le niveau de prix des dépenses de santé (biens ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux) est plus importante dans un pays en rattrapage comme la République slovaque. Cela peut expliquer que dans des pays à niveau de PIB par habitant moins élevé les dépenses pharmaceutiques représentent une part plus importante des dépenses totales de santé (graphique 2.6, partie A)¹⁹. En outre, les salaires relativement modestes des professionnels de santé comparés à ceux d'autres professions en République slovaque ne contribuent que faiblement aux dépenses hospitalières, ce qui peut expliquer la faible proportion des dépenses nonpharmaceutiques²⁰. Selon le ministère des Finances slovaque, l'effet de niveau de prix relatif peut expliquer environ un tiers de la part des dépenses pharmaceutiques dans les dépenses totales de santé²¹.

Graphique 2.6. Dépenses pharmaceutiques

2008 ou dernière année disponible



1. DTS = dépenses totales de santé.
2. Dépenses pharmaceutiques: 2006 pour le Portugal, 2005 pour le Luxembourg, 2002 pour les Pays-Bas et 2000 pour la Turquie.

Source : Base Éco-Santé OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358542>

En termes de niveaux de prix, les produits pharmaceutiques semblent s'aligner à peu près sur les pays auxquels la République slovaque est comparée (OCDE, 2008) même si certains éléments indiquent une surfacturation de certains produits dans le passé récent (Kaló et al., 2008). Selon les estimations du ministère des Finances slovaque, la surfacturation de certains médicaments explique 3 points de pourcentage de la part plus importante des dépenses pharmaceutiques dans les dépenses totales de santé. En termes de volumes, la consommation de médicaments est supérieure à la moyenne de l'OCDE

pour de nombreuses catégories de médicaments. Cela peut être lié à l'état de santé relativement médiocre de la population. Par exemple, les taux de mortalité par maladie cardiaque ischémique et par cancer sont parmi les plus élevés de l'OCDE et l'état de santé perçu de la population slovaque est le deuxième plus mauvais de la zone OCDE²².

Pour les produits pharmaceutiques, la participation aux frais est faible

Toutefois, la croissance des volumes de médicaments est également supérieure à la moyenne, ce qui donne à penser que la consommation reflète aussi probablement d'autres facteurs que l'état de santé. Entre 2000 et 2008, la part des dépenses au titre des biens médicaux dans le PIB a augmenté de 0.3 point, soit près de deux fois la moyenne de l'OCDE. L'un de ces facteurs pourrait être un niveau moindre de participation aux frais pour les médicaments remboursés, qui encourage les dépenses au titre de produits d'un prix plus élevé par rapport à d'autres pays et/ou incite à consommer plus de médicaments (Kaló et al., 2008). Les dépenses privées au titre des produits pharmaceutiques et autres biens médicaux non durables se chiffrent à 140 USD (en PPA), ce qui est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE de 211 USD (en PPA)²³. La part des dépenses privées dans les dépenses pharmaceutiques globales s'établit à 27 % ; elle est l'une des plus faibles de la zone OCDE (moyenne de l'OCDE : 45 %). Pour sensibiliser davantage les consommateurs au problème du prix, il faudrait relever le niveau de participation aux frais pour les produits pharmaceutiques partiellement remboursés. Si cela peut contribuer à accroître le niveau des paiements directs, un plafonnement de ces paiements, comme cela a été recommandé auparavant, limiterait les effets préjudiciables sous-jacents.

Le recours aux génériques devrait être encouragé

Le remboursement des médicaments s'effectue sur la base de la classification établie par le ministère de la Santé (assisté d'un organisme consultatif appelé Commission de classification) qui détermine les médicaments qui sont remboursés et à quel taux (Kaló et al., 2008). En général, le montant remboursé tend à être le prix du générique le moins cher disponible sur le marché. Pour les produits innovants, le prix de détail maximum qui est remboursé se fonde sur une proposition du fabricant (généralement établie sur la base des autres prix européens lorsque le médicament a été commercialisé dans ces pays ; encadré 2.2). Pour tous les autres médicaments (non génériques ou génériques d'un prix plus élevé), les patients doivent payer la différence, ce qui les incite à demander au médecin de leur prescrire des génériques ou au pharmacien de leur donner des génériques chaque fois que cela est possible (encore que le faible niveau de participation aux frais limite quelque peu l'incitation)²⁴. Globalement, l'utilisation des génériques est plus forte en République slovaque que dans bien d'autres pays européens mais il est possible de réaliser des économies plus importantes en augmentant l'incitation à recourir aux génériques²⁵. Dans la pratique, en effet, cette incitation est contournée au niveau de la prescription. Bien souvent, les médecins prescrivent le médicament le plus cher, forçant ainsi les pharmaciens à délivrer le médicament le plus cher et les patients à payer leur participation aux frais²⁶. À cet égard, les pouvoirs publics prévoient d'exiger des médecins qu'ils ne prescrivent que la molécule, laissant donc au patient le choix du médicament spécifique, ce qui est une mesure qui va dans le bon sens. Dans le cadre de sa campagne visant à encourager la substitution générique, le ministère de la Santé a mis en place sur son site Internet un calculateur électronique qui permet aux patients de chercher le médicament pour lequel la participation aux frais est la plus faible. Ces efforts sont salués

et devraient se prolonger, par exemple, en obligeant les pharmaciens à toujours délivrer le générique le moins cher. En République slovaque, on estime à environ 35 % de la participation aux frais les économies réalisées lorsque les pharmaciens délivrent toujours le médicament le moins cher (Filko *et al.*, 2010). Outre ces changements, des mesures visant à accroître la transparence dans la commercialisation et la distribution de produits pharmaceutiques et à réduire la consommation de médicaments devraient être introduites. En outre, les rapports coûts-avantages des nouvelles substances comme des substances déjà commercialisées devraient être revus en utilisant une méthodologie standard et les produits de qualité inférieure ne devraient plus être remboursés.

Encadré 2.2. Fixation de prix de référence dans les pays en rattrapage¹

Vingt-quatre pays de l'OCDE ont recours au benchmarking international pour déterminer le prix (maximum) d'un produit pharmaceutique (autrement dit pour examiner les prix dans les pays de comparaison). En République slovaque, si un groupe pharmaceutique veut mettre un nouveau produit sur le marché, il doit présenter à la Commission de classification, organisme consultatif du ministère des Finances composé de représentants du ministère de la Santé, de la Chambre médicale slovaque et des caisses d'assurance-maladie, une demande d'autorisation dans laquelle il propose un prix de vente au détail et demande que soit déterminé le niveau de remboursement. Pour la détermination du seuil de prix pour les produits pharmaceutiques importés, il est fait référence au prix sortie usine (qui doit être fourni par l'auteur de la demande) dans les autres 26 pays de l'Union européenne : le pays de fabrication, l'Autriche, la République tchèque, l'Allemagne, la France, la Hongrie, l'Italie, l'Espagne et la Pologne. Le seuil de prix est défini comme un maximum de 10 % au-dessus de la moyenne des six prix les plus bas (les pays dans lesquels un prix n'a pas (encore) été établi sont exclus)². Les prix de tous les médicaments remboursés sont ensuite vérifiés tous les semestres par rapport à cette règle par une équipe de travail conjointe du ministère de la Santé/ministère des Finances. Récemment, le ministère de la Santé a proposé une loi visant à fixer le prix maximum au niveau du deuxième prix le plus élevé d'un médicament dans l'Union européenne.

Cette approche de détermination d'un prix de référence international influence le comportement des fabricants, en particulier pour ce qui concerne l'ordonnancement des lancements dans les différents pays, car le processus de détermination d'un prix de référence international est rarement répété après que le prix initial de mise sur le marché ait été déterminé. Ils sont plus susceptibles, par exemple, de lancer leur produit dans des pays où les prix sont élevés et de retarder le lancement ou de transiger dans les pays où ils sont bas afin d'éviter de faire baisser le prix plancher de mise sur le marché. Dans le même temps, étant donné que le ministère de la Santé autorise un prix de lancement supérieur de 10 % à la moyenne des trois pays de référence dans lesquels les prix sont les plus bas, les entreprises peuvent choisir de lancer leur produit en République slovaque avant que le prix soit déterminé dans d'autres pays à bas prix afin de maintenir en République slovaque un prix plus élevé qu'ailleurs. Cependant, le fait que la Slovaquie tienne aussi compte des prix des médicaments déjà sur le marché pourrait limiter la mesure dans laquelle les fabricants peuvent bénéficier de ces stratégies.

1. Cet encadré s'inspire de Kaló *et al.* (2008) et OCDE (2010b).

2. La tolérance de 10 % ne s'applique pas aux médicaments utilisés uniquement en milieu hospitalier.

Accroître la concurrence sur les marchés de l'assurance-maladie

L'organisation du régime slovaque d'assurance-maladie repose sur un système d'assureurs multiples en situation de concurrence, financé principalement par les cotisations de sécurité sociale. Parmi les nouveaux États membres de l'UE, seules la République tchèque et la République slovaque ont adopté un système de ce type qui s'apparente au système (bismarckien) d'autres pays d'Europe occidentale comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse. Le marché est toutefois extrêmement concentré avec seulement trois caisses d'assurance-maladie primaire, soit un chiffre inférieur à celui observé dans les autres pays de l'OCDE offrant aux usagers un choix d'assureurs (Paris et al., 2010)²⁷. En outre, les leviers de la concurrence sur le marché de la couverture primaire de base sont beaucoup plus limités. Le système ne bénéficie donc guère du principal avantage d'un modèle pluraliste, à savoir une plus grande satisfaction des préférences des consommateurs grâce à une plus forte concurrence, alors qu'il est exposé à bien des inconvénients d'un tel système tels que des coûts administratifs plus élevés et la possibilité de rentes oligopolistiques (Filko et al., 2010).

La réglementation des caisses d'assurance devrait ménager un peu de place pour la concurrence...

La concurrence sur le marché de l'assurance s'est effectivement enlisée du fait du grand nombre de réglementations et d'une plus grande concentration du marché. Si les caisses d'assurance-maladie doivent appliquer les mêmes taux de cotisation (et si environ 95 % des cotisations sont redistribuées via un système de péréquation des risques), elles sont toutefois autorisées à sélectionner les prestataires et à passer contrat avec eux. Les assurés peuvent donc être incités à choisir une caisse d'assurance plutôt qu'une autre parce qu'elle rembourse un prestataire particulier. Mais en même temps leur marge de manœuvre est limitée par le fait que le gouvernement a établi un réseau minimum de prestataires pour les soins hospitaliers et les soins ambulatoires avec lesquels les assureurs doivent passer contrat. Ce réseau regroupe l'ensemble des généralistes, un nombre minimum de spécialistes et tous les hôpitaux publics. Alors qu'en principe les caisses d'assurance pourraient se faire concurrence sur les stratégies marketing et le service clients, leurs incitations à le faire sont très limitées d'une part d'une loi adoptée en 2008 par le gouvernement, qui contraint les assureurs maladie à réinvestir tous les profits générés dans le futur dans l'offre de soins (plutôt qu'à verser des dividendes à leurs actionnaires), leur interdisant effectivement de réaliser des profits²⁸. En outre, le niveau des coûts administratifs a été limité à 3,5 % des recettes, ce qui a favorisé la concentration et le regroupement des assureurs, nuisant ainsi à la concurrence. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la concurrence soit faible et que le taux de changement d'assureur de la population assurée soit de l'ordre de 3 %, soit inférieur de moitié au taux qui prévaut en Suisse (Paris et al., 2010)²⁹.

Les avantages de la concurrence sur le marché de l'assurance continuent de faire largement débat. Notamment, on ne sait pas très bien si un système à payeurs multiples en situation de concurrence est généralement préférable à un système de payeur unique. Toutefois, étant donné que la République slovaque a opté pour un système qui favorise la concurrence, des réformes à l'intérieur de ce système s'imposent pour le rendre plus cohérent avec celui de pays dans lesquels les dépenses de santé sont plus efficaces. Ainsi, pour accroître la concurrence sur le marché de l'assurance et, ce faisant, améliorer l'efficacité et la maîtrise des coûts, il faudrait alléger la forte réglementation des caisses

d'assurances. Les caisses d'assurance pourraient être autorisées à varier leurs taux de cotisation, sans doute en associant financement par l'impôt et prime d'assurance nominale, comme aux Pays-Bas. En outre, l'interdiction de faire des profits devrait être levée, la sous-traitance sélective avec des prestataires devrait être autorisée et tous les obstacles à l'entrée, comme le plafonnement des dépenses administratives des caisses d'assurances, devraient être réexaminés. En outre, il faudrait envisager une scission et une privatisation partielle de la principale caisse d'assurance. Les compagnies plus performantes devraient, à tout le moins, être autorisées à rembourser aux assurés une partie de leurs cotisations. Mais, pour qu'une concurrence saine puisse s'opérer, un certain nombre de conditions doivent être garanties.

... tout en améliorant le mécanisme d'ajustement en fonction du risque...

On entend par mécanisme d'ajustement en fonction du risque le fait d'établir des règles du jeu équitables pour les assureurs maladie et, ce faisant, de réduire l'incitation pour eux de sélectionner les individus dont le profil de risques est moindre³⁰. À l'intérieur de ce mécanisme, les assureurs reçoivent pour chaque individu assuré des montants ajustés du risque qui reflètent leurs dépenses probables de santé. Les modèles d'ajustement du risque, qui reposent principalement sur les variables démographiques, comme c'est le cas en République slovaque, ne peuvent prédire qu'environ 5 % de la variation des dépenses des individus. Les modèles qui, en plus, prennent directement en compte les paramètres de santé, comme le système néerlandais, peuvent prédire jusqu'à 22 % de la variation (Banque mondiale, 2009).

... et renforcer la concurrence entre les prestataires

En 2009, des indicateurs de qualité ont été collectés pour les prestataires de soins de santé ; ils seront publiés en ligne. L'objectif est d'améliorer la transparence et de permettre ainsi aux caisses d'assurance de mieux choisir les prestataires et aux patients, qui peuvent choisir librement entre les prestataires, de mieux choisir les médecins et les hôpitaux. Cette évaluation de la qualité est d'une importance critique pour le bon fonctionnement d'un marché concurrentiel, mais la liste des indicateurs de qualité doit être encore améliorée, notamment en publiant régulièrement les informations, accompagnées de toutes les précisions voulues. Toutefois, pour que ces efforts portent pleinement leurs fruits, il faut accroître la concurrence entre les compagnies d'assurance, notamment en leur permettant de passer des contrats plus sélectifs avec les prestataires. Actuellement, le réseau minimum de prestataires limite ce choix et il faudrait envisager de le redéfinir quelque peu. L'utilisation de cette liste permet aux assurés de prendre une décision informée quant au choix de leur caisse d'assurance en fonction des prestataires avec lesquels elle a passé contrat. Il faudrait envisager de définir le réseau minimum sur la base des indicateurs de qualité nouvellement collectés. En conséquence, la concurrence entre prestataires, qui est actuellement très faible dans certains secteurs comme le secteur hospitalier (Filko et al., 2010), s'en trouverait renforcée.

Encadré 2.3. **Recommandations pour améliorer l'efficacité du secteur public**

Renforcer l'efficacité de l'administration fiscale

- Améliorer le système de collecte de la TVA, comme l'envisage le gouvernement. Par exemple, augmenter le nombre des activités de vérification et améliorer le recouvrement des arriérés de taxe impayés.
- Les projets de mise en place d'un système unifié de collecte sont salués chaleureusement et devraient être mis en œuvre le plus rapidement possible. Afin d'éviter tout retard, le gouvernement devrait approuver rapidement la deuxième phase de la réforme (UNITAS II).

Accroître l'absorption des fonds européens

- Renforcer le potentiel d'absorption des fonds de l'UE. Les raisons profondes du faible taux d'absorption devraient être analysées. Il faudrait envisager d'accélérer les projets de manière à obtenir un impact maximum pendant la période d'assainissement budgétaire. Les exigences de présentation pour les projets d'investissement financés sur des fonds nationaux devraient être transparentes et simples, et la coopération entre ministères devrait être encouragée pour faciliter le processus de certification.

Améliorer l'efficacité du système de santé

Remédier au niveau élevé des paiements directs et à la faiblesse de l'offre de généralistes

- Étant donné l'importance des paiements directs en République slovaque, les autorités devraient envisager un plafonnement de ces paiements par rapport au revenu annuel des ménages.

Améliorer les résultats au niveau des prestataires

- Améliorer la coordination des soins de santé primaires en introduisant des directives cliniques pour encourager la gestion des maladies. Revoir le mode de rémunération des médecins, probablement en adoptant un système mixte de capitation et de rémunération à l'acte.
- Étudier plus avant les avantages et les risques de la restructuration du secteur hospitalier par la transformation des établissements publics en sociétés par actions. Mettre en place un système de groupes de maladies.

Réduire les dépenses pharmaceutiques

- Encourager les médecins à prescrire la molécule et, ce faisant, stimuler comme prévu la consommation de génériques. Envisager d'obliger les pharmaciens à toujours délivrer le générique le moins cher.
- Envisager d'augmenter le niveau de participation aux frais pour les produits pharmaceutiques partiellement remboursés.

Accroître la concurrence sur les marchés de l'assurance

- Accroître la concurrence entre les caisses d'assurance en autorisant la distribution de profits, en relevant le strict plafonnement des coûts administratifs, en autorisant la passation de contrats sélectifs avec les prestataires et des cotisations variables. Envisager la scission ou la privatisation partielle de la principale caisse d'assurance.
- Améliorer la formule de péréquation des risques en y incluant des paramètres de santé.
- Améliorer encore la liste des indicateurs de qualité pour les prestataires de santé et envisager d'utiliser cette liste pour définir le réseau minimum de prestataires avec lesquels les assureurs doivent passer contrat.

Notes

1. Afonso *et al.* (2009) utilisent quatre méthodes différentes pour estimer l'efficacité totale du secteur public (ESP). Dans leur indicateur composite ESP, la République slovaque se classe en 11^e position ; elle arrive en 20^e position dans leur analyse d'enveloppe de données (AED) orientée vers les intrants et en 12^e position dans leur AED orientée vers les extrants tandis que pour leur estimation de correction en deux temps (correction des facteurs non discrétionnaires comme l'ouverture aux échanges), la République slovaque arrive en neuvième position.
2. On peut le montrer en décomposant la part des taxes sur les biens et services dans le total des recettes fiscales en trois facteurs : 1) le taux de taxation implicite de la consommation privée, 2) le poids de la consommation privée dans le PIB, et 3) le total des recettes fiscales en pourcentage du PIB (OCDE, 2010a). Plus les deux premiers facteurs seront importants, plus le pays reposera sur les taxes à la consommation. Le troisième facteur, en revanche, joue en sens contraire : une pression fiscale globale plus forte tend à faire baisser le ratio taxes à la consommation/total des recettes fiscales par un effet de dénominateur. La différence entre la République slovaque et l'UE19 pour ce qui est de la part de la TVA dans les recettes totales est due presque uniquement au ratio recettes fiscales totales/PIB, qui est inférieur de 9.8 points de pourcentage en République slovaque.
3. Le passif net théorique est estimé en appliquant le cadre législatif existant dans le pays, ce qui permet de refléter l'existence de différentes exemptions dans le système. Le déficit de TVA ne reflète pas uniquement la fraude à la TVA mais pourrait également inclure les mesures légitimes d'optimisation fiscale et la TVA non collectée pour cause d'insolvabilité liée au contexte économique. En outre, l'estimation du déficit de TVA dépend également de l'exactitude et de l'exhaustivité des données utilisées. Le déficit de TVA est analogue au ratio de recettes TVA qui compare les recettes effectives aux recettes « théoriques » qui pourraient être obtenues si tous les biens étaient imposés au taux standard de TVA (autrement dit, plus le nombre des exemptions est faible, plus le ratio de recettes TVA devrait être proche de l'unité). Toutefois, la principale différence réside dans le fait que le déficit de TVA prend en compte les taux réduits et le taux zéro.
4. Un exemple est la « fraude intracommunautaire avec opérateur inexistant ». Habituellement, un fraudeur est quelqu'un qui s'enregistre au titre de la TVA dans un pays de l'Union, achète des biens en exonération de TVA à un autre État membre de l'Union, les revend à un prix TTC sur son marché intérieur puis cesse ses activités et disparaît sans acquitter la TVA qu'il a collectée. Une autre variante est la fraude de type « carrousel » dans laquelle les biens ne sont pas vendus dans le pays importateur mais font l'objet d'une série de transactions fictives avant d'être vendus à un opérateur dans un autre État membre de l'UE, qui revend ensuite les biens au pays importateur. Ce mécanisme permet aux fraudeurs de répéter la fraude en utilisant les mêmes biens (Harrison et Krelove, 2005 ; Keen et Smith, 2007).
5. La définition de la vérification englobe toutes les activités habituellement effectuées par les organismes collecteurs pour contrôler que les contribuables ont bien effectué leurs déclarations de TVA (OCDE, 2009b).
6. Pour un aperçu des mesures permettant de détecter, de prévenir et de faire des recherches sur la fraude à la TVA, voir Harrison et Krelove (2005), OCDE (2009c) et Keen et Smith (2007).
7. La base de recettes pour ce ratio ne prend pas en compte les cotisations de sécurité sociale (comme pour tous les pays ayant des systèmes séparés de collecte des taxes et des cotisations de sécurité sociale) et, après 2004 des taxes d'accise. Toutefois, même avant 2004, le ratio était l'un des plus élevés de la zone OCDE.
8. Concernant la deuxième phase d'UNITAS, étant donné l'insuffisance des détails existants, on ne dispose d'aucune analyse coûts-avantages.
9. Le ratio de financement sur les fonds de l'UE diffère d'un projet à l'autre et dépend, par exemple, du type de fonds, du PIB moyen par habitant des États membres de l'UE dans une période définie et des objectifs pour lesquels les fonds sont utilisés.
10. Voir KPMG (2010). L'analyse couvre les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) suivants : la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie et la Slovénie. Elle englobe les fonds structurels (Fonds européen de développement régional, Fonds européen social), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche). Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), les programmes Interreg et autres initiatives communautaires ne sont pas couverts ici. Le FEAGA est principalement utilisé pour les paiements directs aux agriculteurs, qui leur sont effectués régulièrement ; la nature de ces fonds est donc différente de

celle des autres fonds. Les programmes Interreg et autres initiatives communautaires représentent une part relativement minime du budget de l'UE. Le fait de les exclure de l'analyse ne devrait pas fausser la vision d'ensemble.

11. Certains éléments indiquent une amélioration récente de la performance. Sur la base des chiffres actualisés de la République slovaque, le processus de tirage sur les fonds de l'UE liés au Cadre de référence stratégique national (c'est-à-dire le total des fonds disponibles moins le fonds pour le développement rural et le fonds pour la pêche) s'est amélioré sur les cinq premiers mois de 2010. Le ratio subventions convenues/budget total disponible est passé de 25 % à 42 % et le ratio subventions versées/budget total disponible est passé de 5 % à 7 %. Les fonds liés au Cadre de référence stratégique national représentent 85 % du total des fonds européens disponibles.
12. La méthode de la projection combine les projections de population avec les profils des dépenses liées à l'âge et l'évolution des coûts unitaires. L'augmentation des dépenses de 2.3 points de pourcentage est le scénario de référence qui intègre l'évolution de la structure de population, une modification des profils des dépenses liées à l'âge (en supposant que le nombre d'années passées en mauvaise santé dans une vie reste relativement constant, ce qui implique un déplacement vers l'extérieur du profil des dépenses liées à l'âge) et suppose que les coûts unitaires évoluent parallèlement au PIB par habitant alors que l'élasticité revenu est supposée converger de 1.1 à 1 à l'horizon 2060. Compte tenu de la réelle convergence des nouveaux États membres de l'UE (scénario de convergence des coûts), c'est-à-dire en supposant que les profils individuels de dépenses liées à l'âge des pays en rattrapage convergeront progressivement vers les profils moyens de l'UE15 d'ici à 2060, EC (2009) estime qu'en République slovaque l'augmentation pourrait atteindre 4.1 points de pourcentage.
13. Ce chiffre inclut les dépenses au titre des soins de longue durée.
14. Leur analyse repose sur une estimation de panel qui explique l'espérance de vie à la naissance par les dépenses de santé, l'éducation, le tabac et la consommation d'alcool, le régime alimentaire, la pollution et le PIB. La République slovaque n'était pas dans l'échantillon d'estimation du fait des contraintes de données telles qu'une série temporelle trop courte pour les dépenses de santé.
15. À la question: « Avez-vous confiance dans le système médical ou de santé de votre pays? », 40 % seulement des répondants se sont déclarés satisfaits contre 66 % pour la moyenne de l'OCDE (source : Gallup World Poll; les données font référence à 2006 pour la République slovaque et jusqu'à 2009 pour d'autres pays de l'OCDE).
16. La participation directe des patients a été fixée à 20 SKK (0.66 EUR) par consultation d'un médecin et par prescription de médicaments et à 50 SKK (1.66 EUR) par nuit d'hôpital. Pour les prescriptions de médicaments, elle a été abaissée à 5 SKK (0.2 EUR) en octobre 2006. La participation aux frais pour les médicaments est passée de 2.1 milliards SKK (0.16 % du PIB) en 2003 à 3.1 milliards SKK (0.21 % du PIB) en 2005 (Kiss, 2007).
17. Les données pour les paiements directs à l'exclusion de la participation aux frais sont tirées des enquêtes auprès des ménages. Elles peuvent donc inclure également des paiements accessoires informels bien que l'on ne sache pas très bien dans quelle mesure c'est vraiment le cas. Si l'on ne dispose pas d'informations précises et à jour pour la République slovaque, Murthy et Mossialos (2003) indiquent (sur la base d'une étude de la Banque mondiale/USAID de 1999) que 71 % des consultations de généralistes et 59 % des consultations de spécialistes ont comporté des paiements non officiels. Soixante pour cent des patients ont déclaré avoir eu à payer pour un service. Mais, selon Filko et al. (2010), la fréquence des paiements informels diminue progressivement.
18. Dans un système par capitation, les prestataires de services de santé (médecins) reçoivent un montant fixe par période de temps pour chaque personne inscrite affectée à un médecin ou à un groupe de médecins, que la personne sollicite ou non des soins. Le montant de la rémunération est établi sur la base de l'utilisation moyenne attendue des soins de santé de ce patient (la rémunération est plus importante pour les patients ayant un lourd historique médical). Les autres facteurs pris en considération sont l'âge, le sexe, le type d'emploi et la localisation géographique car ces facteurs influent habituellement sur le coût de dispensation des soins.
19. Toutefois, le prix de détail des produits pharmaceutiques diffère aussi grandement d'un pays de l'OCDE à l'autre ; en République slovaque, il représentait 70 % de la moyenne de l'OCDE en 2005 (OCDE, 2008). Mais le niveau de prix des produits pharmaceutiques et le PIB par habitant ne sont que très faiblement corrélés (OCDE, 2008, graphique 1.10).
20. En République slovaque, les infirmières gagnent moins de la moitié du salaire moyen de la zone OCDE en termes de PPA (15 290 USD vs. 38 103 USD en 2008) et leur salaire ne représente que 0.8 % du salaire moyen contre 1.1 % dans le pays moyen de l'OCDE.

21. Un autre facteur est le fait que les pays à revenu par habitant plus élevé tendent à consacrer une part moindre de leur revenu total aux dépenses pharmaceutiques, contrairement à ce qui se passe pour les dépenses globales de santé. Cela est cohérent avec l'idée que les produits pharmaceutiques sont considérés être une nécessité et que les dépenses à ce titre augmenteront avec le revenu mais pas aussi vite que le revenu. Les pays plus démunis ont également tendance à sous-déclarer une partie de leurs dépenses de santé en raison des dessous-de-table et autres paiements informels effectués aux prestataires de soins de santé (OCDE, 2008).
22. Lorsqu'on les interroge sur leur état de santé, 34.4 % seulement des adultes slovaques se perçoivent comme « en bonne santé » contre 69.1 % dans le pays moyen de l'OCDE et 89.7 % en Nouvelle-Zélande (OCDE, 2009a).
23. La sensibilité au prix des patients pour ce qui concerne la participation au prix des médicaments diffère grandement d'une région géographique à l'autre ; elle est relativement faible dans les régions à haut revenu comme Bratislava et plus forte en milieu rural (Kaló, Docteur et Moïse, 2008).
24. Il n'y a pas de participation directe au coût pour les médicaments utilisés uniquement en milieu hospitalier ; ils sont intégralement couverts par le budget de l'hôpital et certains nouveaux médicaments ne sont utilisés qu'à l'hôpital.
25. En 2006, dernière année pour laquelle on dispose de chiffres, la part de marché des génériques en volume était de moins de 60 % contre 65 % auparavant ; elle était inférieure à celle enregistrée au Danemark, en Lettonie, en Pologne et au Royaume-Uni. En termes de valeur, cette part était stable autour de 37 % contre 49 % en 2000 (voir www.egagenerics.com/doc/fac-GxMktEur_2006.pdf).
26. Toutefois, selon la Loi sur les soins de santé, médecins et pharmaciens sont tenus d'informer les patients sur la participation aux coûts et les possibilités de médicaments moins chers et ils sont censés prescrire le médicament de substitution le moins cher. Toutefois, aucune incitation à agir de la sorte n'est prévue et il semblerait que les médecins aient reçu des laboratoires pharmaceutiques des consignes de ne pas prescrire un médicament de substitution. (Kaló, Docteur et Moïse, 2008).
27. Lorsque le système social d'assurance maladie a été introduit en 1994, on recensait 12 compagnies publiques d'assurance à but non lucratif. Jusqu'en 2004, leur nombre est tombé à cinq car plusieurs d'entre elles trop endettées ont dû cesser leur activité (Colombo et Tapay, 2004). En 2009, les fusions entre assureurs de santé ont entraîné une concentration du marché et leur nombre est tombé de cinq à trois.
28. En janvier 2009, les actionnaires néerlandais de la compagnie d'assurance maladie Dovera ont intenté une action auprès de la Cour européenne de Justice contre cette interdiction des profits invoquant une violation de l'accord sur la protection des investissements. Le manque à gagner qu'ils revendiquent s'élève à 500 millions EUR.
29. Une indication du manque de concurrence est le faible taux de changement d'assureur de la population assurée, qui, autour de 3 %, est la moitié du taux observé en Suisse (Paris et al., 2010). Ce taux était de 2.9 % en 2007, de 3.4 % en 2008 et de 2.4 % en 2009. En 2006, lorsque de nouvelles compagnies d'assurances sont arrivées sur le marché, il a bondi provisoirement à 11.8 %. Il n'est possible de changer de compagnie d'assurance qu'une fois par an.
30. Dans les systèmes à assureurs multiples, à inscription libre et taux de répartition équitable par individu, les assureurs sont incités à choisir de préférence les personnes en bonne santé pour lesquelles le montant de cotisations reçu par l'assureur est supérieur au montant des dépenses à engager pour elles.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2009), « Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets », *Applied Economics*, pp. 1-18.
- Barrand, P., S. Ross et G. Harrison (2004), « Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries », *IMF Working Papers*, 04/237, FMI, Washington, DC.
- Banque mondiale (2009), *Europe and Central Asia: Health Insurance and Competition*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Colombo, F. et N. Tapay (2004), « The Slovak health insurance system and the potential role for private health insurance: Policy challenges », *Health Working Papers*, n° 11, OCDE, Paris.

- Copenhagen Economics (2007), *Study on reduced VAT applied to goods and services in the member states of the European Union*.
- Commission européenne (2009), -2060), CE, Bruxelles.
- Filko, M. et al. (2010), *Two pathways towards better healthcare – Proposals for improvement of quality and increase of efficiency in the Slovak healthcare system*, Slovak Governance Institute, Bratislava.
- Harrison, G. et R. Krelove (2005), « VAT Refunds: A Review of Country Experience », *IMF Working Papers*, 05/218, FMI, Washington, DC.
- Jourard, I., C. André et C. Nicq (2010a), « Health care systems: Efficiency and institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 769, OCDE, Paris.
- Jourard, I. et al. (2010b), « Systèmes de santé : efficacité et politiques », OCDE, Paris.
- Kaló, Z., E. Docteur et P. Moïse (2008), « Pharmaceutical pricing and reimbursement policies in Slovakia », *Health Working Papers*, n° 31, OCDE, Paris.
- Keen, M. et S. Smith (2007), *VAT Fraud and Evasion: What do we know, and what can be done?*, FMI, Washington, DC.
- Kiss, S. (2007), *Equity in Health Care Finance in Slovakia – the Impact of the Reform*, Université Erasmus, Rotterdam.
- KMPG (2010), *EU Funds in Central and Eastern Europe. Progress Report 2007-09*.
- Krajcir, Z. et L. Odor (2005), *First year of the tax reform or 19 % at work*, Financial Policy Institute, Bratislava.
- Ministère des Finances de la République slovaque (2008), *Concept for the Reform of Tax and Customs Administration Reform, with a View to Unifying the Collection of Taxes, Customs Duties and Insurance Contributions*, ministère des Finances, Bratislava.
- Murthy, A. et E. Mossialos (2003), « Informal payments in EU accession countries », *Euro Observer*, vol. 5, n° 2.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « Les prix des médicaments sur un marché global : politiques et enjeux », *Études de l'OCDE sur les politiques de santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)*, OCDE, Paris
- OCDE (2009c), *Developments in VAT Compliance Management in Selected Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Optimiser les dépenses de santé*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Les déterminants des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée : une méthode de projection intégrée », *Revue économique de l'OCDE*, n° 42, pp. 115-154, OCDE, Paris.
- Paris, V., M. Devaux et L. Wei (2010), « Health systems' institutional characteristics : A survey of 29 OECD countries », *Health Working Papers*, n° 50, OCDE, Paris.
- Reckon LLP (2009), *Study to quantify and analyze the VAT in the EU25 member states*, Reckon LLP, Londres.
- Simoens, S. et A. Giuffrida (2004), « The impact of physician payment methods on raising the efficiency of the healthcare system », *Applied Health Economics & Health Policy*, vol. 3, n° 1, pp. 39-46.
- St. Aubyn, M. et al. (2009), « Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education, European Economy », *Economic Papers*, 390, Commission européenne, Bruxelles.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 546, OCDE, Paris.
- Verhoeven, M., V. Gunnarsson and S. Lugaresi (2007), « The health sector in the Slovak Republic: Efficiency and Reform », *IMF Working Papers*, n° 07/226, FMI, Washington, DC.
- Webpage of National Strategic Reference Framework: www.nsrr.sk.

Chapitre 3

Concrétiser les avantages de la transition vers une croissance verte

Pour opérer la transition vers une économie verte en s'appuyant sur les engagements internationaux en matière d'environnement et les politiques nationales, il faudra susciter des évolutions structurelles des modes de consommation et modifier les structures industrielles, processus qui entraînera un redéploiement des ressources dans et entre les pays. La Slovaquie devra mettre en place un cadre efficace pour la croissance verte afin de maximiser ses chances d'exploiter des sources de croissance plus propres et de profiter des possibilités de développer des secteurs, des technologies et des emplois nouveaux et respectueux de l'environnement. Elle devra pour cela s'attaquer aux externalités environnementales (en étoffant la fiscalité environnementale et en éliminant des subventions, par exemple) et améliorer les capacités d'adaptation de l'économie par l'éco-innovation. Des réformes sont nécessaires pour soutenir l'innovation et les dépenses de R-D, notamment en rendant plus efficient le soutien public à la R-D, en renforçant la protection des droits de propriété intellectuelle et en développant le marché du capital-risque. En outre, il conviendrait d'abaisser les barrières administratives à l'entrée sur le marché des produits, de stimuler la concurrence sur les marchés de l'énergie et dans les télécommunications et de réformer l'enseignement supérieur.

En tant qu'économie en phase de rattrapage, la Slovaquie doit assurer une croissance économique soutenue tout en évitant de dégrader l'environnement et d'utiliser les ressources naturelles de façon non viable. Autrement dit, elle doit mettre le cap sur une « croissance verte ». En particulier, il sera primordial qu'elle réduise ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et son intensité énergétique pour limiter les atteintes à l'environnement liées à la croissance économique. À terme, les contraintes et les objectifs en matière d'environnement – s'agissant notamment du changement climatique – déboucheront vraisemblablement sur d'importantes transformations de l'économie mondiale. Pour opérer la transition vers une économie plus verte en s'appuyant sur les engagements internationaux relatifs à l'environnement et les politiques nationales, il faudra susciter des évolutions structurelles des modes de consommation et modifier les structures industrielles, processus qui entraînera un redéploiement des ressources dans et entre les pays. Pour la Slovaquie, la mise en œuvre de politiques en vue d'atteindre ces objectifs environnementaux et d'assurer une transition en douceur représentera un défi particulier. L'économie du pays est spécialisée dans des industries grosses consommatrices d'énergie et la construction automobile, et sa compétitivité est très largement fondée sur les prix. La Slovaquie devra mettre en place un cadre rationnel pour la croissance verte afin de limiter les coûts de transition, mais aussi pour maximiser ses chances d'exploiter des sources de croissance plus propres et profiter des possibilités de développer des secteurs, des technologies et des emplois nouveaux et respectueux de l'environnement. Il faudra pour cela recourir à un large éventail d'instruments économiques pour s'attaquer aux externalités environnementales et mettre en œuvre des réformes structurelles pour améliorer les capacités d'éco-innovation et d'adaptation de l'économie.

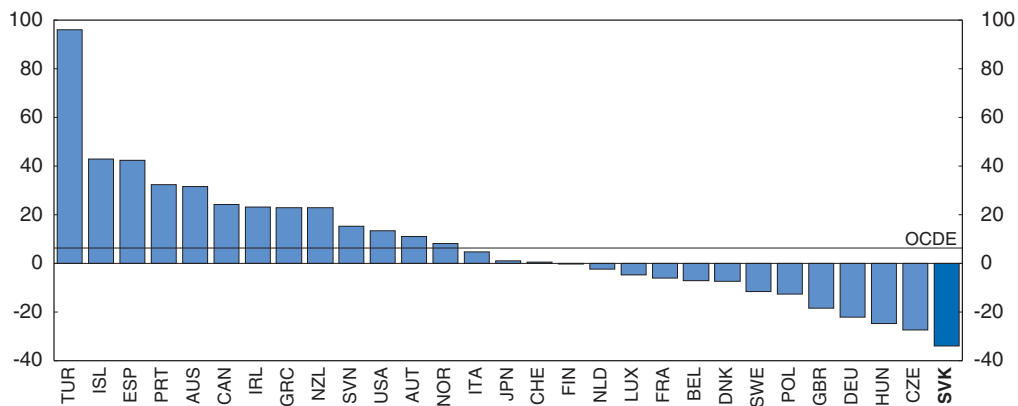
La lutte contre le changement climatique et l'amélioration de l'efficacité énergétique constituent deux enjeux importants

Les émissions de GES ont été abaissées depuis 1990...

La Slovaquie est allée au-delà des objectifs du protocole de Kyoto en réduisant notablement ses émissions de GES depuis 1990. Elle est d'ailleurs parmi les pays de l'OCDE et du groupe de Visegrad qui ont enregistré la plus forte baisse des émissions de GES, puisque celles-ci étaient en 2008 inférieures de 35 % en moyenne au niveau de référence de 1990, alors que l'objectif du protocole de Kyoto pour 2008-12 était une diminution de seulement 8 % (graphique 3.1). Entre 1990 et 2007, les émissions de GES ont été réduites dans presque tous les secteurs et découplées de la croissance économique (graphique 3.2) (AEE, 2010)¹. C'est surtout au cours des années 90 que les émissions ont régressé, puisque la baisse s'est ensuite ralentie et stabilisée à environ -0.1 % par an entre 2000 et 2008.

Plusieurs facteurs ont joué dans le recul des émissions de GES en Slovaquie (Institut slovaque d'hydrométéorologie et ministère de l'Environnement de la République slovaque, 2009). La composition sectorielle de l'économie a changé et le poids des services dans le PIB

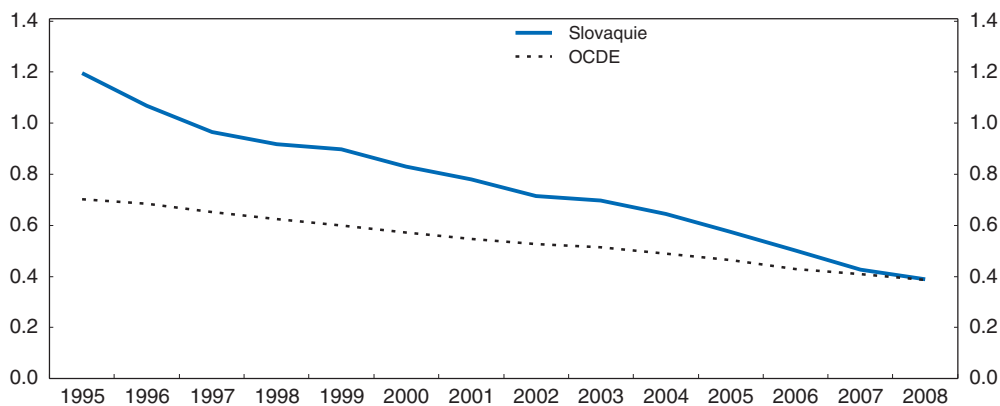
Graphique 3.1. **Variation des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2008**
%



Source : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), *Greenhouse Gas Inventory Data*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358561>

Graphique 3.2. **Évolution des émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB**
Tonnes éq. CO₂ / 1 000 USD à PPA



Source : CCNUCC et OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358580>

s'est accru. Le bouquet énergétique a évolué vers des énergies moins polluantes, avec une baisse de la part des énergies fossiles solides et liquides au profit du gaz naturel. La consommation d'énergie a diminué dans certains secteurs énergivores, mais pas dans la métallurgie. Au niveau national, l'intensité énergétique a diminué de moitié entre 2000 et 2008, ce qui représente la plus forte baisse observée au sein de l'OCDE².

Ces évolutions s'expliquent en partie par la transformation structurelle de l'économie intervenue depuis les années 90. Le choc provoqué par la transition a entraîné la fermeture de nombreuses usines peu efficaces dont l'activité donnait lieu à un gaspillage énergétique. Les réformes des marchés ont créé un environnement économique meilleur et plus concurrentiel, contribuant à une allocation plus rationnelle des ressources énergétiques et réduisant les coûts de production. L'ouverture à l'investissement étranger et les mesures qui ont permis d'améliorer l'attractivité de la Slovaquie pour les investisseurs ont facilité la diffusion de technologies. L'innovation dans les technologies vertes et les procédés économes en énergie a multiplié les possibilités de réduction de la

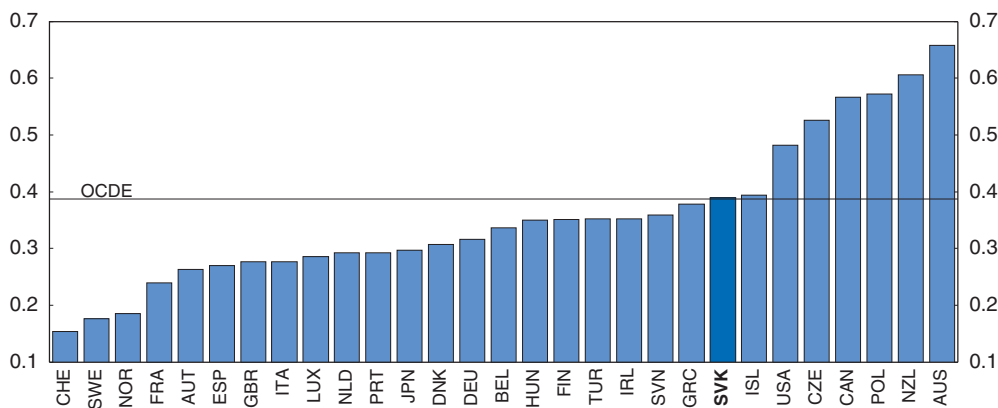
consommation énergétique. En outre, des mesures législatives – dont certaines visaient à répondre à des engagements internationaux – ont influé directement ou indirectement sur les émissions de GES en suscitant des modifications du mix énergétique et des restructurations technologiques³. En revanche, le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) mis en place dans l'UE n'a eu que peu d'effets, car les quotas alloués étaient trop importants par rapport au niveau des émissions de GES. En 2009, les émissions représentaient en effet 67 % des quotas alloués en Slovaquie, contre 95 % en moyenne dans l'UE27. Enfin, l'évolution des prix relatifs de l'énergie, notamment à la suite de l'arrêt des subventions aux prix de l'énergie et de l'augmentation des prix du pétrole, a peut-être encouragé une réduction de la consommation et du gaspillage énergétiques.

... mais demeurent élevées en raison de la forte intensité énergétique

Malgré tout, la Slovaquie figure toujours parmi les dix économies de l'OCDE qui affichent la plus forte intensité de GES (graphique 3.3). En 2008, ses émissions de GES en proportion du PIB étaient supérieures de 30 % à la moyenne de l'UE20 (tableau 3.1)⁴. De plus, le rythme auquel ces émissions diminuent s'est notablement ralenti, et en l'absence de nouvelles mesures, elles progresseront probablement dans les années à venir. Cela tient à l'accélération de la croissance économique et à la hausse des coûts marginaux de réduction des émissions atmosphériques polluantes, qui tendent à augmenter à mesure que les émissions baissent⁵. D'après certaines prévisions, les mesures environnementales annoncées par le gouvernement ne seront pas suffisantes pour limiter la hausse attendue des émissions de GES (AEE, 2009).

Graphique 3.3. Émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB dans les pays de l'OCDE

Tonnes éq. CO₂/1 000 USD à PPA, 2008



Source : CCNUCC et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358599>

L'intensité énergétique est le principal déterminant des émissions de GES...

L'intensité énergétique est le principal responsable du niveau élevé de la pollution atmosphérique. Même s'il a notablement baissé depuis 1990, ce niveau reste sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE et à celle des pays européens (tableau 3.1). La part dans le PIB des industries grosses consommatrices d'énergie comme la sidérurgie, la pétrochimie et le ciment est relativement élevée pour l'OCDE (graphique 3.4). Dans ces secteurs énergivores, le poids de l'énergie dans les dépenses totales est supérieur à la moyenne de la zone euro

Tableau 3.1. **Tendances en matière d'émissions de GES (niveaux de 2008)**

	GES/PIB	Consommation d'énergie/ PIB	GES/consommation d'énergie
République tchèque	525.5	100.3	5.2
Hongrie	353.4	89.8	3.9
Pologne	571.4	94.6	6.0
Slovaquie	389.3	94.1	4.1
OCDE	386.6	90.3	4.3
UE20 ¹	302.6	76.3	4.0

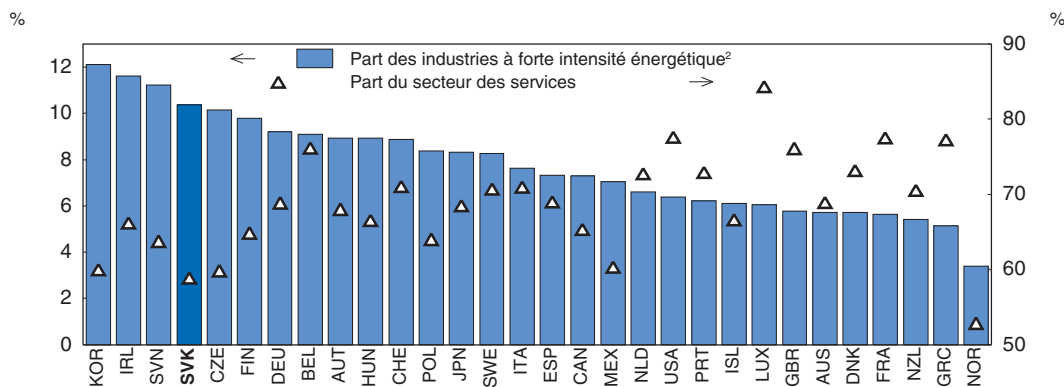
Note : Émissions de GES/PIB = (émissions de GES/énergie) × (énergie/PIB), les émissions de GES étant mesurées en Mt éq. CO₂, le PIB en milliards USD de 2000 aux taux de change à PPA, et la consommation d'énergie en Mtep.

1. L'UE20 est un agrégat regroupant les pays qui sont à la fois membres de l'Union européenne et de l'OCDE. Il s'agit des pays de l'UE15 plus la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovaquie.

Source : CCNUCC, AIE et calculs de l'OCDE.


Graphique 3.4. **Poids des industries grosses consommatrices d'énergie et du secteur des services**

Pour cent de la valeur ajoutée totale, 2008 ou dernière année disponible¹



1. Données 2007 pour l'Allemagne, les États-Unis, la Pologne et le Royaume-Uni, 2006 pour le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Portugal, et 2005 pour l'Australie et le Canada.
2. Par industries grosses consommatrices d'énergie, on entend les activités entrant dans les catégories 21 à 28 de la CITI.

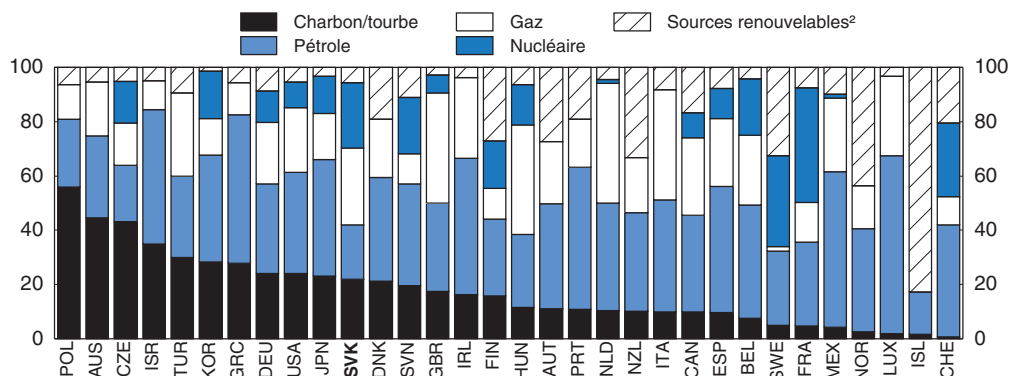
Source : OCDE, Base de données STAN.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358618>

(BCE, 2010). Dans l'industrie chimique, par exemple, plus de 20 % des dépenses sont consacrées à l'énergie, contre moins de 10 % dans la zone euro. L'industrie des métaux de base et le secteur des transports se caractérisent également par une plus forte intensité énergétique. C'est peut-être le signe que la forte intensité énergétique ne s'explique pas seulement par la composition sectorielle de l'économie et qu'il reste possible d'améliorer l'efficacité énergétique dans les secteurs gros consommateurs d'énergie⁶.

... alors que le bouquet énergétique est favorable

Le niveau élevé des émissions de GES ne résulte pas d'un mix énergétique défavorable. Les approvisionnements totaux en énergie se caractérisent au contraire par une forte proportion d'énergies à faible émission de carbone comme le nucléaire et le gaz (graphique 3.5)⁷. Si les énergies renouvelables restent insuffisamment développées, la Slovaquie bénéficie d'une importante puissance nucléaire installée et consomme plus de gaz naturel que de pétrole. Les émissions de CO₂ par kWh produit à partir de différentes sources d'énergie sont également inférieures à la moyenne OCDE en Slovaquie⁸.

Graphique 3.5. **Approvisionnement totaux en énergie primaire**% du total, 2008¹

1. Total hors électricité et chaleur.

2. Hydraulique, géothermie, combustibles renouvelables et valorisation énergétique des déchets, et énergies solaire/éolienne/autres.

Source : AIE (2009), *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE* et *Bilans énergétiques des pays non membres de l'OCDE*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358637>

En 2008, les pouvoirs publics ont prévu dans leur Stratégie de sécurité énergétique de développer le parc électronucléaire et de maintenir la part de l'électricité d'origine nucléaire à au moins 50 %. Le développement de l'énergie nucléaire est un moyen efficace pour réduire l'intensité carbone des approvisionnements énergétiques. Il pourrait aussi garantir une certaine sécurité énergétique, réduisant le déficit de la balance énergétique et la dépendance à l'égard du charbon, du gaz naturel et du pétrole brut que la Slovaquie importe en grandes quantités : en 2008, quelque 64 % des approvisionnements énergétiques étaient importés (AIE, 2010). Le pays est en particulier fortement tributaire des importations de gaz en provenance de Russie : de fait, son gaz provient à 98 % de Russie et représente 28 % des approvisionnements totaux en énergie. En janvier 2009, au moment du différend entre la Russie et l'Ukraine, la Slovaquie a été durement touchée par la perturbation des approvisionnements gaziers, qui a provoqué des baisses de la production. La Slovaquie est également importatrice nette de combustibles nucléaires, mais cette dépendance est potentiellement moins dommageable que celle à l'égard des importations de gaz. En effet, l'approvisionnement en combustibles nucléaires ne dépend pas de réseaux de distribution internationaux et les combustibles ne représentent toujours qu'une petite fraction des coûts de la production d'électricité dans les centrales nucléaires (AIE, 2008). L'investissement dans l'énergie nucléaire devrait donc être favorisé, même s'il convient de veiller à la gestion sûre des déchets radioactifs.

Une baisse des émissions de GES et de l'intensité énergétique est éminemment souhaitable...

Une amélioration rapide et significative de l'efficacité énergétique contribuerait à créer les conditions d'une croissance économique placée sous le signe de la durabilité. Elle pourrait se traduire par une baisse des émissions de GES, qui faciliterait des efforts mondiaux de lutte contre le changement climatique éminemment souhaitables d'un point de vue économique et social⁹. Une plus grande efficacité énergétique atténuerait également l'impact environnemental de l'activité économique en limitant les atteintes à l'environnement occasionnées par la consommation d'énergie. Elle faciliterait en outre le respect des engagements internationaux actuels et futurs en matière d'environnement. La

Slovaquie est en particulier tenue de contribuer à la réalisation de l'objectif « 3 × 20 » fixé pour 2020 dans le paquet climat-énergie de l'UE, c'est-à-dire de limiter à 13 % la hausse des émissions de GES par rapport à 2005, de porter à 14 % la part des sources renouvelables dans la consommation d'énergie totale et de réduire de 11 % la consommation d'énergie finale par rapport à la moyenne de la période 2001-05.

De meilleures performances environnementales auraient aussi des retombées bénéfiques sur le plan économique pour la Slovaquie. La réduction de l'intensité énergétique renforce la sécurité des approvisionnements énergétiques et diminue la dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles. Les économies d'énergie réalisées auraient également pour conséquence de limiter les effets économiques défavorables en termes d'inflation, de compétitivité et de production potentielle en cas d'insuffisance des approvisionnements en énergie primaire et de hausse des prix de l'énergie¹⁰. En Slovaquie, le gain potentiel procuré par une diminution de l'intensité énergétique est particulièrement important, car comme cette intensité est élevée, l'inflation y est plus sensible aux effets d'une hausse des prix du pétrole que dans d'autres pays ; ainsi, une augmentation des prix du pétrole de 10 % entraîne une progression des prix à la production de 0.78 % en Slovaquie, contre 0.39 % dans l'UE27 (BCE, 2010). Enfin, les économies d'énergie pourraient accroître la marge de manœuvre en matière d'investissement et, partant, de développement de nouvelles sources de croissance.

... et nécessité de faire appel à un large éventail de mesures

La réduction des émissions de GES et de l'intensité énergétique passe par un large éventail de réformes et l'application d'une panoplie de moyens d'action (de Serres *et al.*, 2010). Les autorités slovaques ont eu tendance à privilégier l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement des énergies plus propres (énergies renouvelables et électronucléaire). Toutefois, il ne suffit pas de faire progresser l'efficacité énergétique pour limiter la hausse de la consommation d'énergie et des émissions de GES qui en résultent : de fait, les gains d'efficacité abaissent le prix relatif de l'énergie et augmentent le revenu disponible des consommateurs, ce qui peut entraîner des comportements de gaspillage et une progression de la demande d'énergie. Ces possibles « effets rebond » peuvent limiter les avantages attendus d'une efficacité énergétique accrue (annexe 1). Par conséquent, le champ d'action de la politique de l'environnement slovaque doit être élargi au-delà de l'amélioration de l'efficacité énergétique. Au travers des politiques énergétiques et environnementales, il conviendrait de créer des incitations en faveur des économies d'énergie et de décourager les activités préjudiciables à l'environnement. L'accent devrait aussi être mis sur le rapport coût-efficacité des mesures, surtout compte tenu du besoin urgent d'assainissement des finances publiques (chapitre 1).

Relever le défi d'une croissance économique plus viable écologiquement

Faire payer la pollution en élargissant les écotaxes et en mettant fin aux exonérations dommageables

La tarification de la pollution offre un moyen efficace par rapport à son coût pour limiter les externalités environnementales négatives en décourageant les comportements préjudiciables à l'environnement. La mise en place de taxes de pollution ou d'un système d'échange de droits d'émission crée des incitations à réduire la demande d'énergie, à investir dans les énergies moins carbonées, à limiter le gaspillage et à utiliser des technologies qui permettent d'atténuer les émissions. On constate en particulier que les

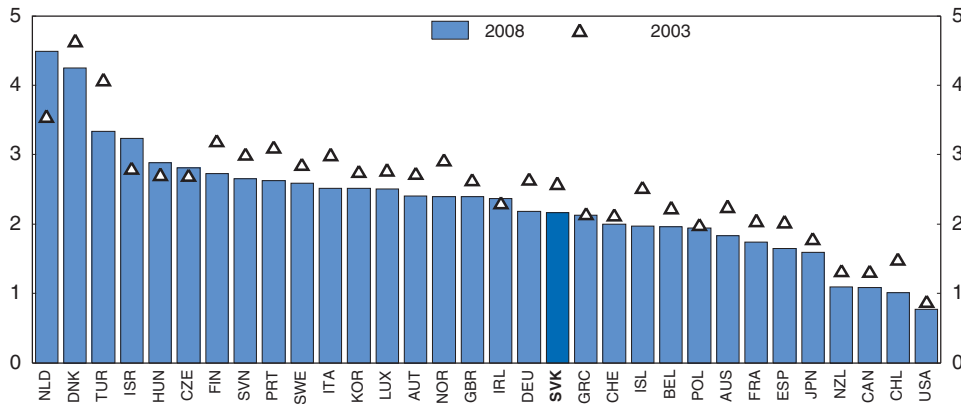
taxes liées à l'environnement ont tendance à stimuler la diffusion et l'adoption de technologies innovantes, même parmi les entreprises qui n'ont pas les moyens d'entreprendre des activités de R-D (OCDE, 2010a). En Suède, par exemple, la proportion d'entreprises utilisant une technologie de réduction des émissions de NO_x est passée de 7 % à 62 % dans les deux ans qui ont suivi l'instauration d'une taxe spécifique.

Ce type d'instrument économique incite les pollueurs à rechercher le moyen le plus efficace par rapport au coût pour réduire la pollution, et il procure en plus des recettes qui peuvent se substituer au produit de taxes plus génératrices de distorsions (chapitre 1). À court et moyen termes, l'élasticité-prix de la pollution et de la demande d'énergie est faible, car mettre au point des solutions pour réduire la pollution et la consommation d'énergie prend du temps. Au cours de cette période initiale, les taxes environnementales peuvent par conséquent procurer des recettes importantes. À plus long terme, ces recettes peuvent toutefois baisser puisque les comportements de consommation évoluent et que la pollution diminue, et c'est pourquoi les taxes environnementales ne doivent pas être considérées comme des sources de recettes permanentes. Cela étant, une restructuration du système fiscal qui fait une plus grande place aux écotaxes pourrait avoir durablement un effet bénéfique sur la croissance économique, puisque ces taxes sont moins génératrices de distorsions que les impôts sur le capital et le travail. En utilisant le produit des écotaxes pour compenser l'abaissement d'autres impôts plus dommageables, on atténuerait les effets négatifs de la fiscalité sur les entreprises peu polluantes, et on limiterait aussi les pertes de compétitivité subies par les entreprises polluantes sans pour autant supprimer l'incitation qu'ont celles-ci à réduire la pollution.

La Slovaquie applique déjà des instruments économiques à finalité environnementale. S'agissant du changement climatique, elle participe, en tant que membre de l'Union européenne, au système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). En outre, un système de taxes liées à l'environnement (qui comporte des taxes et redevances sur la pollution de l'air, la pollution de l'eau, la gestion des déchets, le bruit, les produits énergétiques, les transports et l'exploitation de ressources) vise certaines sources de pollution et certains secteurs qui ne sont pas concernés par le SCEQE. Le produit de la fiscalité environnementale a représenté 2.2 % du PIB en 2008, soit légèrement plus que la moyenne de l'OCDE, qui est de 2.1 % (graphique 3.6)¹¹. Les taxes en question comprennent les accises sur les produits pétroliers (82 %), les autres taxes énergétiques (1 %), les taxes sur les véhicules automobiles et les transports (7 %) et les taxes sur d'autres activités polluantes (élimination des déchets, émission de GES).

Le poids des taxes environnementales dans le PIB a diminué depuis cinq ans, principalement en raison du fléchissement des recettes des accises sur les produits pétroliers. La consommation de produits pétroliers a baissé sous l'effet de la fiscalité frappant ces produits et de la hausse des prix du pétrole brut : les approvisionnements pétroliers en pourcentage du PIB (tep pour 1 000 USD de 2000) sont passés de 0.14 en 2003 à 0.11 en 2008 (AIE, 2009). Le secteur des transports n'a pas été concerné par ce recul puisque, contrairement à l'évolution observée dans d'autres pays de l'OCDE, la consommation de carburants en pourcentage du PIB est restée globalement stable. Cette évolution s'explique peut-être en partie par le fait que la consommation de pétrole était relativement faible au départ, ainsi que par le sous-développement du secteur des transports. Il se pourrait que la hausse des prix ait limité le développement du transport routier. Néanmoins, la fiscalité sur les produits pétroliers n'a pas été suffisante pour stimuler le développement de modes de transport de substitution. L'absence de solutions

Graphique 3.6. **Produit des taxes environnementales**
% du PIB



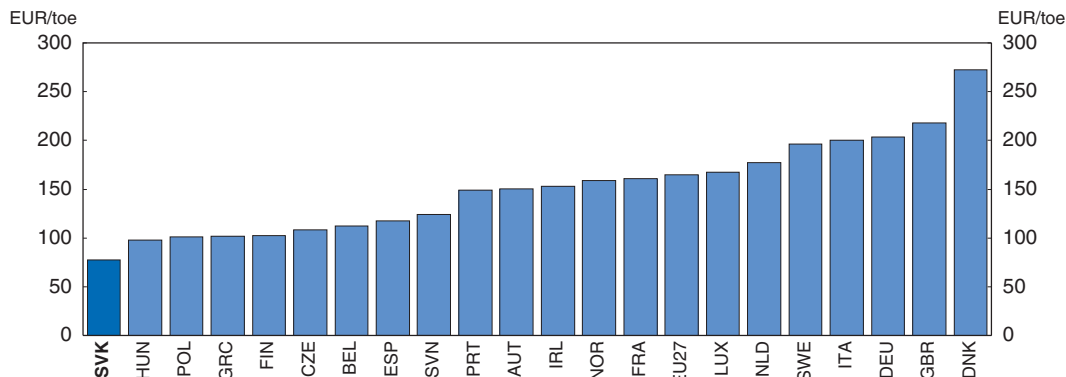
Source : OCDE/AEE, Base de données sur les instruments de la politique de l'environnement.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358656>

de rechange en matière de transports pourrait également expliquer la faible élasticité-prix de la demande de produits pétroliers dans ce secteur. Pour améliorer l'efficacité des taxes pétrolières et automobiles en termes de réduction de la pollution atmosphérique, le développement d'autres modes de transport devrait être favorisé. Dans ce contexte, il conviendrait de prévoir une plus grande marge de manœuvre pour permettre aux fournisseurs privés de rechercher des solutions de substitution.


Les recettes des taxes énergétiques pourraient être augmentées. Même si les prix de l'énergie sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE (AIE, 2009), le taux d'imposition implicite de l'énergie est le plus bas de l'UE (graphique 3.7)¹². En outre, les taxes énergétiques autres que pétrolières (accises sur le charbon, le gaz naturel et l'électricité) ne représentent actuellement qu'une faible part du produit total des taxes environnementales. Cela tient en partie aux nombreuses possibilités d'exonération totale ou partielle. Ainsi, des dérogations sont prévues notamment pour l'électricité, le gaz et le charbon à usage domestique, pour l'électricité utilisée par certaines industries (si le coût de l'électricité représente plus de 50 % des coûts moyens de fabrication du produit), ainsi que pour l'électricité et le gaz utilisés pour le transport public de personnes et de marchandises (train, métro, tramway, etc.). Par ailleurs, un taux d'imposition réduit est appliqué au gazole utilisé dans les transports ferroviaires et la production d'électricité.

Ces dérogations ont des effets préjudiciables à l'environnement et faussent la répartition des ressources. En inhibant le signal de prix qui émane de la fiscalité, elles encouragent le gaspillage, incitent à développer ou à continuer d'utiliser des technologies grosses consommatrices d'énergie et freinent l'investissement dans les énergies propres. Leur suppression pourrait apporter une contribution de poids aux efforts de lutte contre le changement climatique et procurer des rentrées fiscales supplémentaires pouvant atteindre 120 millions EUR, soit environ 9 % du produit total des taxes environnementales et 0.2 % du PIB. Ainsi, la suppression des dérogations, telles que celles applicables au gaz naturel et au charbon utilisé pour le chauffage domestique, qui a été approuvé par le gouvernement, est la bienvenue. Les objectifs poursuivis au travers de ces dérogations pourraient être atteints par d'autres moyens tout à la fois plus efficaces et moins dommageables pour l'environnement. Les exonérations accordées aux ménages pour des

Graphique 3.7. **Taux d'imposition implicite de l'énergie**Ratio du produit des taxes énergétiques à la consommation finale d'énergie¹, 2008
ou dernière année disponible

1. Le taux d'imposition implicite est égal au ratio du produit des taxes énergétiques (taxes perçues sur l'utilisation d'énergie en milliers EUR) à la consommation finale d'énergie (milliers de tonnes d'équivalent pétrole).

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358675>

raisons sociales sont contreproductives : elles ne sont pas ciblées et profitent davantage aux ménages riches qui consomment plus d'énergie. Elles devraient être remplacées par des transferts monétaires ciblés compensant le coût de la fiscalité, mais non liés à la consommation. Les exonérations accordées aux industries grosses consommatrices d'énergie sont peu rationnelles, car elles peuvent encourager les entreprises à augmenter leur consommation énergétique afin de dépasser le plafond de 50 % et de bénéficier ainsi de l'exonération. Des mesures compensatoires bien ciblées et limitées dans le temps pourraient être adoptées en faveur de ces industries, afin d'amortir les pertes financières liées à l'augmentation de la fiscalité et de faciliter l'adaptation à des coûts énergétiques plus élevés. Le taux d'imposition réduit appliqué dans le secteur ferroviaire et dans celui du transport par voie navigable vise à favoriser le développement de modes de transport autres que la route, ce qui pourrait faire baisser la consommation de pétrole. Ce développement pourrait être encouragé en alourdissant la fiscalité frappant les modes de transport polluants, ou du moins en remplaçant le taux d'imposition réduit par des subventions directes pour éviter de promouvoir des technologies à mauvais rendement énergétique.

La Slovaquie a aussi la possibilité d'accroître le produit de la fiscalité environnementale par la création de nouvelles taxes et l'augmentation des taux d'imposition. Même si elle est supérieure à la moyenne de l'OCDE, la part des taxes environnementales dans les recettes fiscales totales (7.7 % environ) pourrait être relevée : aux Pays-Bas et en Turquie, par exemple, cette part a atteint respectivement 12 % et 14 % en 2008. Les taxes énergétiques autres que pétrolières sont faibles par rapport à celles en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE, de sorte qu'elles offrent également des possibilités de renforcement de la fiscalité environnementale. À titre d'exemple, les pouvoirs publics devraient envisager un relèvement du taux de la taxe sur les NO_x, qui est assez faible comparé à ceux pratiqués dans d'autres pays (OCDE, 2010a). En outre, il conviendrait d'instaurer une taxe carbone dans les secteurs qui ne sont pas visés par le SCEQE. Cela permettrait d'instaurer un prix unique des émissions de GES, lequel limiterait les distorsions entre secteurs et réduirait au minimum le coût d'abaissement des émissions en

égalisant les coûts marginaux d'atténuation entre tous les émetteurs. Il est moins coûteux d'instaurer une taxe que de mettre en place une réglementation ou d'élargir la portée d'un système d'échange de droits d'émission lorsque des problèmes techniques ou de mesure rendent difficile la surveillance des émissions, ce qui est souvent le cas en présence de sources petites et diffuses (telles que les ménages). En outre, une taxe est facile à mettre en œuvre et permet de faire l'économie des coûts d'information liés aux changements de réglementation. Pour être efficiente, une taxe carbone doit être transparente, prévisible et crédible, de façon à encourager les entreprises à innover et à investir dans les technologies vertes sur le long terme. Elle ne devrait pas remplacer d'autres taxes, telles que celles sur les produits pétroliers ou les véhicules automobiles, pour autant que ces taxes ne ciblent pas des externalités environnementales liées aux émissions de carbone (mais ont une autre finalité, comme le financement des infrastructures publiques ou la lutte contre les émissions d'autres polluants atmosphériques).

La fiscalité environnementale pourrait également être étoffée en conférant un caractère « écologique » à la taxe sur les véhicules automobiles. À l'heure actuelle, cette taxe est perçue sur les véhicules à usage professionnel et calculée en fonction du poids du véhicule et du nombre d'essieux lorsqu'il y a une remorque, et en fonction de la cylindrée du moteur dans le cas des véhicules de transport de personnes. Il conviendrait de l'élargir à l'ensemble des véhicules et de l'améliorer en calculant son montant sur la base des émissions de polluants atmosphériques et de la consommation de carburant des véhicules, de façon à encourager les consommateurs à acheter des modèles respectueux de l'environnement. Comme cette mesure désavantage les ménages à faible revenu qui n'ont pas les moyens de changer de voiture, une mise en œuvre progressive devrait être envisagée.

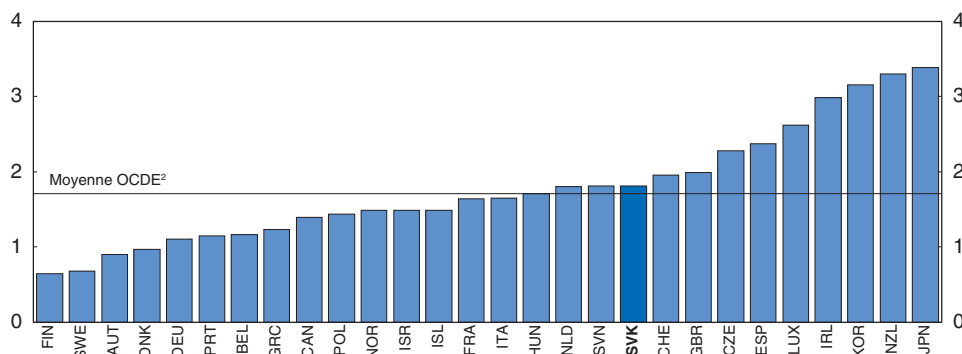
Améliorer le cadre de la politique de l'environnement

En dehors des taxes environnementales, la politique énergétique et environnementale de la Slovaquie repose principalement sur des modifications de la législation – qui découlent souvent d'engagements pris dans le cadre de l'UE – et sur des subventions financées au niveau national ou par des fonds structurels de l'UE. Les dépenses publiques consacrées à la protection de l'environnement représentent environ 1.8 % des dépenses publiques totales (0.6 % du PIB), soit une proportion comparable à la moyenne de l'OCDE (graphique 3.8). Par ailleurs, la protection de l'environnement fait partie des usages prioritaires des fonds de l'UE pour la période 2007-13 (chapitre 2). Le programme opérationnel « Environnement » bénéficie d'un financement d'environ 1.8 milliard EUR (2.7 % du PIB), ce qui représente quelque 15.5 % du total des sommes investies par l'UE en Slovaquie dans le cadre de la politique de cohésion 2007-13 (seul le programme opérationnel « Transports » fait l'objet d'un financement supérieur). Il met l'accent sur la protection et l'utilisation rationnelle des ressources en eau (51 % des fonds alloués), mais prévoit aussi des activités dans les domaines de la gestion des déchets, de la protection contre les inondations et de la protection de l'air.

S'agissant de l'efficacité énergétique, la Slovaquie a adopté en 2007 un Plan d'action national pour l'efficacité énergétique 2008-10 (INEEAP) dans le but de réaliser des économies d'énergie de 3 % en 2010 et 9 % en 2016¹³. Ce plan prévoit des mesures horizontales comme la mise en place de capacités d'observation, le lancement de campagnes d'information et la prise en compte de critères d'efficacité énergétique dans les marchés publics, de même que des mesures plus ciblées, notamment dans le secteur du bâtiment, comme l'octroi de prêts à des conditions de faveur pour l'isolation thermique. Le budget total consacré à la mise en

Graphique 3.8. Part des dépenses publiques affectée à la protection de l'environnement


% des dépenses publiques totales, 2008 ou dernière année disponible¹



1. 2007 pour l'Islande, le Japon et la Suisse, 2006 pour le Canada et 2005 pour la Nouvelle-Zélande.

2. À l'exclusion de l'Australie, du Chili, du Mexique et de la Turquie.

Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358694>

œuvre des mesures en faveur de l'efficacité énergétique prévues par le 1NEEAP sera de 72.6 millions EUR, soit environ 0.1 % du PIB (fonds de l'UE compris). Le 1NEEAP étant en cours d'évaluation par les ministères chargés de sa mise en œuvre, le total des investissements affectés à ces mesures et les résultats obtenus ne sont pas encore connus.

La Slovaquie met en œuvre des programmes en faveur du développement des énergies renouvelables. Ces dernières ont représenté 6.7 % de la consommation finale brute d'énergie en 2005, une part qui devra être portée à 14 % en 2020 en vertu des prescriptions de l'UE (directive 2009/28/CE). En 2009, le gouvernement slovaque a adopté une nouvelle législation sur les énergies renouvelables et décidé de recourir plus largement aux subventions pour favoriser leur développement (encadré 3.1).

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales et énergétiques de la Slovaquie ne sont pas centralisées et se caractérisent par un manque de coordination. Par exemple, il existe de multiples fonds consacrés à des objectifs identiques, à commencer par l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel et le développement des énergies renouvelables¹⁴. La multiplication des fonds et des programmes a semble-t-il pour conséquence l'existence d'instruments qui font double emploi et une mauvaise affectation des ressources. Alors que le tirage sur les fonds européens dans le cadre du programme pour l'environnement laisse particulièrement à désirer (chapitre 2), les besoins de subventions du Fonds pour l'environnement sont 10 à 12 fois supérieurs à ses capacités financières. Certains efforts de coordination ont été entrepris récemment, avec en particulier la création de la Commission pour le paquet climat-énergie, à laquelle participent tous les ministères compétents et qui est chargée de préparer la mise en œuvre de ce paquet et d'élaborer une stratégie nationale sur le changement climatique et les énergies renouvelables. Il conviendrait d'améliorer la coordination en réformant le cadre des politiques environnementales et énergétiques, notamment à l'occasion de la préparation du deuxième Plan d'action national pour l'efficacité énergétique 2011-13 (2NEEAP) et du plan d'action définitif pour la mise en œuvre du paquet climat-énergie. L'élaboration, l'application et le suivi de ces politiques devraient être centralisés, et les instruments et les fonds consacrés à un même problème devraient être fusionnés.

Encadré 3.1. Mesures nationales en faveur des énergies renouvelables

Les mesures nationales adoptées en vue de développer les énergies renouvelables sont principalement des subventions et des taxes. Il s'agit notamment des dispositions suivantes :

- Des tarifs d'achat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables et par cogénération (production combinée d'électricité et de chaleur) à haut rendement ont été instaurés en janvier 2006 et réformés en 2009. Les distributeurs d'électricité sont tenus d'acheter l'électricité d'origine renouvelable à un prix fixe supérieur au prix du marché. Les tarifs sont garantis pendant 15 ans et fixés par l'Organisme de régulation des industries de réseau (RONI). En outre, les producteurs d'électricité d'origine renouvelable bénéficient d'un accès privilégié au réseau (raccordement au réseau de distribution régional, accès au système, transport, distribution et fourniture de l'électricité) et les distributeurs sont tenus d'acheter en priorité leur production.
- Depuis 2009, la Slovaquie verse des subventions visant à développer la biomasse et la production d'énergie solaire. Le Programme pour la promotion de l'utilisation de la biomasse et de l'énergie solaire par les particuliers a institué des aides de l'État en faveur de l'installation de chaudières à biomasse et de panneaux solaires.
- Dans le cadre de la fiscalité environnementale, des exonérations fiscales sont accordées afin d'encourager l'utilisation d'énergies propres. Elles s'appliquent notamment aux biocarburants, au gaz de pétrole liquéfié (GPL), à l'électricité produite à partir de sources renouvelables et par cogénération, à l'électricité, au gaz et au charbon utilisés pour la cogénération, ainsi qu'au gaz destiné à la production de gaz naturel comprimé utilisé comme carburant.
- En 2006 a été adopté un règlement destiné à promouvoir l'utilisation de biocarburants afin de transposer la directive correspondante de l'UE (2003/30/CE). Au 31 décembre 2010, les biocarburants devront représenter 5.75 % de la quantité totale d'essence et de gazole mise en vente (valeur calculée sur la base de la teneur énergétique).
- D'autres mesures, visant notamment les secteurs du logement et de l'énergie, sont prévues dans le projet de Plan d'action national pour les énergies renouvelables (NAPRE). De nouvelles dispositions réglementaires sont envisagées, comme l'obligation d'utiliser des énergies renouvelables dans les immeubles neufs et reconstruits et pour le chauffage/refroidissement des bâtiments publics, l'obligation d'incorporer une part minimale de chaleur produite à partir d'énergies renouvelables dans les réseaux de chauffage urbain, ainsi que la modification de législation en matière de construction et d'urbanisme. Par ailleurs, des exonérations fiscales en faveur de la production de chaleur à partir d'énergies renouvelables et des équipements à énergie renouvelable sont à l'étude.

Par ailleurs, il existe certains obstacles réglementaires qui peuvent limiter l'efficacité des mesures environnementales et qu'il conviendrait de revoir. En particulier, la réglementation en vigueur dans le secteur de l'énergie solaire et éolienne entrave le développement des énergies renouvelables. Les règles administratives en matière de construction de centrales photovoltaïques ont été durcies il y a peu afin de garantir la sécurité du réseau de transport de l'électricité. Pour construire une telle centrale, tous les investisseurs doivent obtenir un certificat de conformité à la politique énergétique à long terme du gouvernement¹⁵. Or les règles régissant l'attribution de ces certificats manquent de transparence et devraient être précisées. En outre, la législation environnementale en

matière de protection des espèces sauvages a pour effet de limiter le développement de l'énergie éolienne. En Slovaquie, la part de l'éolien dans la production d'électricité d'origine renouvelable est plus faible que dans certains pays voisins qui sont tout à la fois dotés d'un plus grand nombre d'aérogénérateurs et très attentifs à la protection de la faune et de la flore sauvages (comme l'Autriche). Cela donne à penser que les règlements environnementaux correspondants devraient être réévalués, par exemple en recourant à une analyse comparative internationale.

Sélectionner les outils les plus efficaces par rapport à leur coût pour encourager des activités respectueuses de l'environnement

Les résultats produits par les politiques énergétiques et environnementales seraient également améliorés si les instruments employés étaient systématiquement évalués. L'évaluation est essentielle pour tirer les enseignements de l'expérience, prévenir les problèmes et améliorer l'information sur les avantages découlant des mesures. En Slovaquie, lors de la définition des politiques environnementales et énergétiques, l'examen de leurs incidences environnementales, budgétaires et économiques n'est pas automatique. Les mesures prises en matière d'environnement et d'énergie devraient faire systématiquement l'objet d'évaluations *ex ante* et *ex post*. Idéalement, il conviendrait de procéder à des analyses coûts-avantages en prenant en compte les effets indirects comme les effets rebond, les avantages autres qu'environnementaux et les incidences macro-économiques (notamment l'impact économique du financement des subventions). Étant donné que des analyses aussi complètes peuvent coûter cher, les pouvoirs publics devraient au moins adopter des lignes directrices nationales pour les évaluations et consacrer des moyens à celles-ci. Dans le cadre de l'évaluation, il conviendrait d'apprécier l'efficacité des mesures par rapport à leur coût, leurs synergies avec d'autres politiques et leurs effets redistributifs. En ce qui concerne l'évaluation *ex post*, des objectifs mesurables devraient être définis afin de faciliter l'analyse des résultats.

La Slovaquie pourrait aussi rendre plus efficaces ses politiques énergétiques et environnementales en limitant le recours aux subventions. L'emploi de subventions peut être tentant pour les décideurs, car elles permettent de faire baisser la pollution, de renforcer la demande dans de nouveaux secteurs, de créer des incitations en faveur de l'investissement et de stimuler l'activité économique. Cependant, leur rapport coût-efficacité laisse généralement à désirer comparé à celui d'autres instruments économiques. Premièrement, les subventions augmentent le coût de la lutte contre la pollution, notamment si elles profitent à des technologies peu efficaces par rapport à leur coût. Deuxièmement, elles pèsent lourdement sur les budgets publics lorsqu'elles atteignent un niveau élevé. Troisièmement, leur financement peut avoir d'importantes incidences négatives sur l'économie : s'il est assuré par un relèvement des prix de l'énergie (au travers des tarifs d'achat, par exemple) ou par une augmentation de taxes (génératrices de distorsions) (subventions financées par des fonds publics, par exemple), les subventions peuvent susciter des pressions inflationnistes, pousser à la hausse les coûts de production et réduire la compétitivité. Dans ces conditions, malgré leur effet stimulant, elles peuvent avoir en définitive un effet dissuasif sur l'activité économique. De nombreuses études récentes consacrées aux politiques de développement des énergies renouvelables dans les pays de l'OCDE montrent que les coûts de ces mesures l'emportent largement sur leurs avantages environnementaux et économiques (Lavecchia et al., 2010, pour l'Italie ; Cazalda et al., 2009, pour l'Espagne). Quatrièmement, les subventions n'incitent pas à

réduire les coûts de la lutte contre la pollution et peuvent priver d'investissements d'autres technologies peu polluantes potentiellement plus efficaces par rapport à leur coût, entravant ainsi la mise au point de nouvelles solutions technologiques.

Cela étant, dans certains cas, l'emploi de subventions en complément d'autres mesures peut être indiqué pour permettre d'atteindre des objectifs environnementaux dans les délais prévus. Les défaillances du marché qui atténuent la réaction des agents aux signaux de prix peuvent empêcher les instruments économiques de réduire efficacement la pollution et la consommation d'énergie et retarder les effets des mesures environnementales et énergétiques (de Serres *et al.*, 2010). Ainsi, les incertitudes quant aux coûts de la pollution, aux prix de l'énergie et au développement de technologies à l'avenir peuvent freiner l'investissement dans les technologies vertes (AIE, 2010). Une information imparfaite concernant les gains associés à cet investissement peut limiter la demande d'équipements à bon rendement énergétique ou moins polluants. Cet effet est plus prononcé dans certains secteurs où le coût de l'énergie ne joue pas un rôle décisif dans les choix économiques parce qu'il ne représente qu'une faible part du coût total, ou dans les cas où les investissements ont un caractère irréversible (Geller *et al.*, 2005). Un accès limité au crédit peut faire obstacle à l'adoption de technologies à bon rendement énergétique ou à faible émission de carbone. Ce problème est particulièrement sensible pour les ménages à faible revenu, qui peuvent pâtir d'une nouvelle réglementation dans la mesure où ils n'ont généralement pas accès aux technologies vertes (faute de revenu disponible suffisant ou en raison d'un accès restreint au crédit et à l'information) et consacrent une part plus importante de leur revenu à l'énergie. De nombreux auteurs constatent que le taux d'actualisation des investissements dans l'efficacité énergétique diminue à mesure que le niveau de revenu augmente (Geller *et al.*, 2005). Vu que les subventions coûtent cher et que la Slovaquie doit prendre des mesures d'assainissement budgétaire, celles qui peuvent être remplacées par d'autres instruments économiques devraient être progressivement supprimées. Les subventions devraient être utilisées uniquement pour traiter des externalités identifiées avec précision. Par exemple, l'État devrait apporter des aides directes et ciblées pour faciliter l'accès des ménages à faible revenu aux énergies propres.

À cet égard, une attention particulière devrait être portée aux mesures de promotion des énergies renouvelables : tarifs d'achat, subventions à l'acquisition d'équipements et exonérations fiscales (voir encadré 3.1). Le développement des énergies renouvelables constitue une démarche moins efficace que d'autres mesures de lutte contre le changement climatique (comme une taxe carbone ou le SCEQE), dans la mesure où il impose l'utilisation de technologies particulières pour réduire les émissions. Cela étant, il permet d'atténuer la dépendance à l'égard des importations énergétiques et de limiter les pénuries de ressources liées à la production d'énergie. Qui plus est, en tant que membre de l'UE, la Slovaquie est tenue d'atteindre un objectif ambitieux en matière d'énergies renouvelables d'ici à 2020. Plusieurs réformes devraient être envisagées pour améliorer le rapport coût-efficacité des mesures appliquées en la matière en Slovaquie. Premièrement, il conviendrait de prendre en compte les interactions entre ces mesures et les autres dispositions qui ont un impact sur les émissions de GES (comme le SCEQE) et encouragent le recours aux technologies à faible émission de carbone. La tarification de la pollution crée des incitations en faveur de la mise au point de technologies propres, mais elle devrait être complétée par d'autres mesures afin d'orienter les consommateurs et les producteurs d'énergie vers les énergies renouvelables. Ces mesures devraient faire l'objet d'un suivi attentif afin d'éviter que le coût de réduction des émissions de CO₂ atteigne un niveau

excessif et qu'il y ait des pertes d'efficacité parce que le taux de rentabilité de la production d'électricité renouvelable est trop élevé. Au vu de l'expérience d'autres pays, il apparaît notamment nécessaire de fixer et de surveiller avec soin les tarifs d'achat pour éviter que les coûts supplémentaires induits par la production d'énergie renouvelable par rapport à la production classique l'emportent sur ses avantages estimés¹⁶. En Slovaquie, les tarifs d'achat sont élevés comparés aux prix de l'électricité (11 fois supérieurs dans le cas de l'énergie solaire) et ont peut-être suscité des investissements abusifs. Ils devraient être révisés, comme le prévoit le gouvernement, en évaluant dans quelle mesure ils permettent d'atteindre l'objectif en matière d'énergies renouvelables au moindre coût. Par ailleurs, l'autorité de régulation devrait envisager un ajustement des tarifs en fonction de la maturité technologique des équipements pour encourager l'innovation et éviter de fausser le choix des technologies de réduction des émissions. Deuxièmement, les exonérations fiscales dont bénéficie l'électricité d'origine renouvelable devraient être supprimées, puisque la production d'électricité renouvelable est déjà encouragée par les tarifs d'achat et que des dispositions législatives obligent les distributeurs à acheter cette électricité. Troisièmement, l'efficacité des subventions peut être mise à mal par des effets d'éviction si l'offre de technologies et d'équipements verts est sous-développée, dans la mesure où une hausse de la demande peut alors engendrer des pénuries et pousser les prix à la hausse. Il conviendrait de promouvoir la concurrence sur le marché des technologies vertes pour assurer une adaptation flexible de l'offre et une production (ou des importations) efficiente(s). Quatrièmement, les subventions accordées aux particuliers au titre de l'installation d'équipements à énergie renouvelable devraient être revues. Leur efficacité devrait être évaluée, à l'instar de celle des tarifs d'achat. Il conviendrait, par exemple, d'examiner si le développement des énergies renouvelables doit se faire au niveau des ménages. Pour que la promotion de ces énergies dans le secteur des ménages soit efficace, le cadre de la politique devrait être révisé. Si l'on cherche à encourager les ménages à installer des équipements à énergie renouvelable par des subventions, c'est parce que le rendement privé des investissements correspondants prend du temps à se concrétiser, qu'il y a un manque d'information sur les avantages potentiels des énergies renouvelables et que certains ménages n'ont pas les moyens de financer ces investissements. Toutefois, comme évoqué ci-avant, ces subventions peuvent coûter cher et entraîner une hausse des prix des équipements à énergie renouvelable¹⁷. L'élimination recommandée des exonérations de taxes sur l'énergie et l'augmentation de la fiscalité environnementale devraient créer des incitations en faveur de l'investissement des ménages dans les énergies renouvelables. Ces mesures devraient être complétées par des campagnes d'information sur les gains associés à la production d'énergie renouvelable. À la place des subventions, les ménages qui ont beaucoup de difficultés à emprunter pourraient se voir consentir des prêts à des conditions avantageuses pour financer les investissements. En cas de maintien des subventions, il conviendrait au minimum de veiller à ce qu'elles soient mieux ciblées sur ces ménages-là.

Exploiter des sources durables pour une croissance à long terme et s'adapter à une économie plus verte

L'éco-innovation, piste à privilégier pour relever les défis de l'économie verte

Les politiques de lutte antipollution et les pénuries de ressources feront inévitablement augmenter les prix de l'énergie et les coûts induits à supporter pour réduire la pollution. Le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) prévoit

ainsi qu'à partir de 2013, le nombre de quotas mis à la disposition des entreprises ira en diminuant, l'attribution gratuite de quotas sera progressivement remplacée par la vente aux enchères et l'éventail de secteurs et GES pris en compte s'élargira. Étant donné que le SCEQE représente la moitié environ du total des émissions de GES en Slovaquie, sa révision favorisera une réduction significative des quantités émises, mais elle pèsera aussi sur les coûts de production¹⁸.

Les pertes de compétitivité à prévoir peuvent être importantes dès lors que le pays est spécialisé, comme c'est le cas en Slovaquie, dans des secteurs pour lesquels l'élasticité-prix des biens produits est élevée, ou dans des activités à forte intensité énergétique. En particulier, les industries énergivores (surtout la sidérurgie) sont très concurrentielles, et les entreprises n'ont pas la possibilité de répercuter une augmentation asymétrique des coûts de production sur leurs prix finals. L'industrie automobile slovaque pourrait aussi pâtir de l'évolution vers une économie verte : la hausse des prix du pétrole et du carbone peut entraîner une baisse de la demande de véhicules et une reconversion de cette industrie en faveur de voitures plus économes en carburant.

La Slovaquie doit se préparer à ces changements structurels, car elle risque de perdre des parts de marché dans ses secteurs de spécialisation. L'érosion de la compétitivité serait limitée par le recyclage des écotaxes et par l'amélioration escomptée de l'efficacité énergétique. Les politiques environnementales pourraient même agir positivement sur la compétitivité, en favorisant les gains d'efficacité et la croissance de la productivité (OCDE, 2009a). Néanmoins, les risques restent élevés, et il faudrait devancer les effets sectoriels ou distributifs de l'économie verte, moyennant l'instauration d'une stratégie d'ensemble en matière de croissance. Par exemple, la Slovaquie manque de compétences pour faire face à la mutation de l'industrie automobile, car la production de nouveaux types de véhicules nécessite une main-d'œuvre plus qualifiée. Les industries grosses consommatrices d'énergie et l'automobile emploient avant tout des travailleurs sans qualifications qui auront du mal à s'adapter à l'évolution des qualités requises.

Par ailleurs, pour limiter le coût de la transition vers une économie sobre en carbone, la Slovaquie devra se procurer et adopter de nouvelles technologies vertes. Or, malgré la montée en puissance, entre 1978 et 2006, d'innovations technologiques susceptibles d'atténuer le changement climatique (OCDE, 2010b), les technologies et procédés indispensables pour réduire les émissions et répondre aux impératifs de viabilité écologique font toujours défaut (Aghion *et al.*, 2009)¹⁹. Les activités de R-D et d'innovation axées sur l'environnement sont appelées à se développer au niveau mondial, compte tenu de la portée des avantages économiques connexes. Elles pourraient favoriser l'essor de nouveaux secteurs soutenus par une forte demande. Aussi la Slovaquie devrait-elle améliorer la capacité d'adaptation de son économie pour aborder ces horizons technologiques. S'ajoute la nécessité de diminuer le coût encouru pour acquérir les technologies visées.

L'élaboration d'un cadre pour l'éco-innovation – déploiement de produits (biens et services), procédés, méthodes de commercialisation, structures organisationnelles et dispositifs institutionnels nouveaux ou grandement perfectionnés qui, comparativement, apportent des améliorations écologiques - peut contribuer efficacement à relever ces défis économiques et environnementaux²⁰. Premièrement, l'éco-innovation est la clé de l'intégration des technologies vertes au niveau national (créer des infrastructures pour un réseau électrique intelligent) et de l'adaptation aux nouvelles contraintes environnementales (imaginer des formes d'organisation pour limiter le gaspillage des

ressources à l'échelle de l'entreprise). Deuxièmement, l'action en faveur de l'éco-innovation faciliterait le passage à une croissance plus verte en suscitant des réformes qui améliorent le fonctionnement général de l'économie et ses possibilités d'adaptation aux évolutions structurelles. Enfin, l'éco-innovation crée des sources de croissance inédites en encourageant le développement de secteurs et savoirs nouveaux. C'est un enjeu d'autant plus décisif pour la Slovaquie qu'elle sort de la crise et doit poursuivre ses efforts de rattrapage. Elle ne saurait s'en tenir à l'avantage concurrentiel conféré par le faible coût de la main-d'œuvre pour dynamiser son développement économique. La concurrence avec les pays voisins et émergents est appelée à s'intensifier, et la Slovaquie devra trouver de nouvelles sources de compétitivité pour rester un lieu d'investissement privilégié. Parallèlement, la croissance à venir dépendra de son aptitude à améliorer les résultats des entreprises nationales et à affranchir progressivement son économie des investissements étrangers.

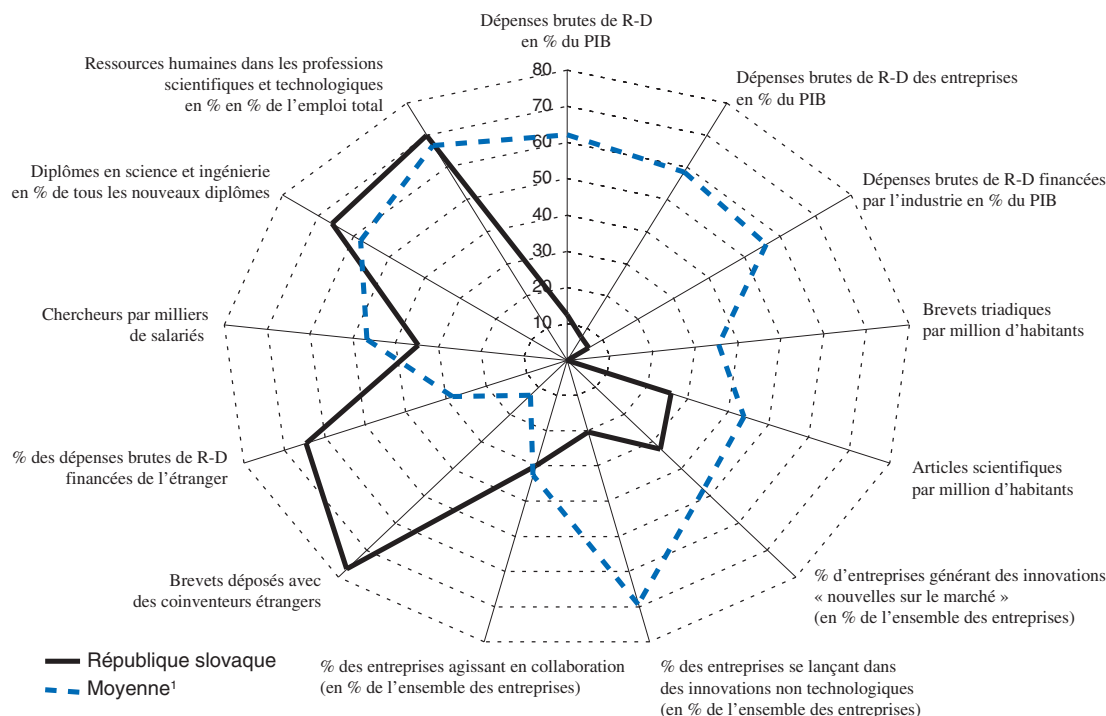
Pour promouvoir l'éco-innovation, il faut procéder à des réformes structurelles privilégiant les capacités générales d'innovation, et non axer les efforts de R-D sur des domaines précis (OCDE, 2010c). L'innovation ne dépend pas exclusivement des activités de R-D, et seul un très faible pourcentage des brevets technologiques verts déposés entre 2000 et 2007 se rapporte à la R-D environnementale ou énergétique (OCDE, 2010b). Elle passe plutôt par la mise en œuvre d'un large éventail de réformes, consistant aussi bien à soutenir l'innovation et les dépenses de R-D qu'à améliorer l'environnement des entreprises et la formation de capital humain. Ces politiques se complètent et doivent être coordonnées. Au lieu d'en retarder l'application, le besoin urgent de rééquilibrer les finances publiques devrait inciter à les mettre en œuvre au moindre coût.

Un cadre pour l'éco-innovation doit être créé

En termes d'innovation, la Slovaquie se situe parmi les pays les moins performants dans les comparaisons internationales (OCDE, 2010d). En 2008, le nombre de brevets triadiques et de marques transnationales par habitant a été nettement inférieur à la moyenne OCDE, et les entreprises affichant des activités d'innovation ne représentent qu'un faible pourcentage (graphique 3.9). La Slovaquie est importatrice nette de technologies : les dépenses consacrées aux technologies étrangères (paiements technologiques) sont supérieures aux dépenses de R-D des entreprises du pays (graphique 3.10)²¹.


Le niveau général de la R-D est également peu élevé par rapport à celui des autres pays de l'OCDE et du groupe de Visegrad. Malgré une augmentation récente des dépenses publiques de R-D, le total des dépenses intérieures brutes de R-D (DIRD) place la Slovaquie à l'avant-dernier rang dans la zone OCDE (0.5 % du PIB en 2008) (graphique 3.11). Par rapport au secteur public, le secteur privé est en retrait dans le système national de R-D. Il ne représente que 40 % des activités de R-D en Slovaquie (contre 70 % à l'échelle de l'OCDE), et la part financée par les entreprises dans la DIRD totale se situe bien au-dessous de la moyenne OCDE. En outre, la Slovaquie est le seul pays de l'OCDE où les dépenses consacrées à la R-D par les entreprises ont baissé en termes réels durant la décennie écoulée (près de 10 % par an) (OCDE, 2009b). L'effet des dépenses publiques de R-D sur l'exécution de la R-D dans le secteur privé laisse à désirer (Cincera, 2009). Les mesures de relance budgétaire en faveur des investissements de R-D déployées en 2009 n'ont guère été concluantes ; le budget alloué n'a été utilisé qu'à hauteur de 5 %, en raison du petit nombre d'applications. Les crédits tirés sur les fonds de l'UE au titre du Programme opérationnel « Recherche et développement » sont maigres : 4 % seulement des montants alloués pour la période 2007-13 avaient été déboursés en mai 2010 (chapitre 2).

Graphique 3.9. **Caractéristiques de la science et de l'innovation en République slovaque**



1. Pays de l'OCDE pour lesquels les données sont disponibles, Chili et Slovénie non compris.

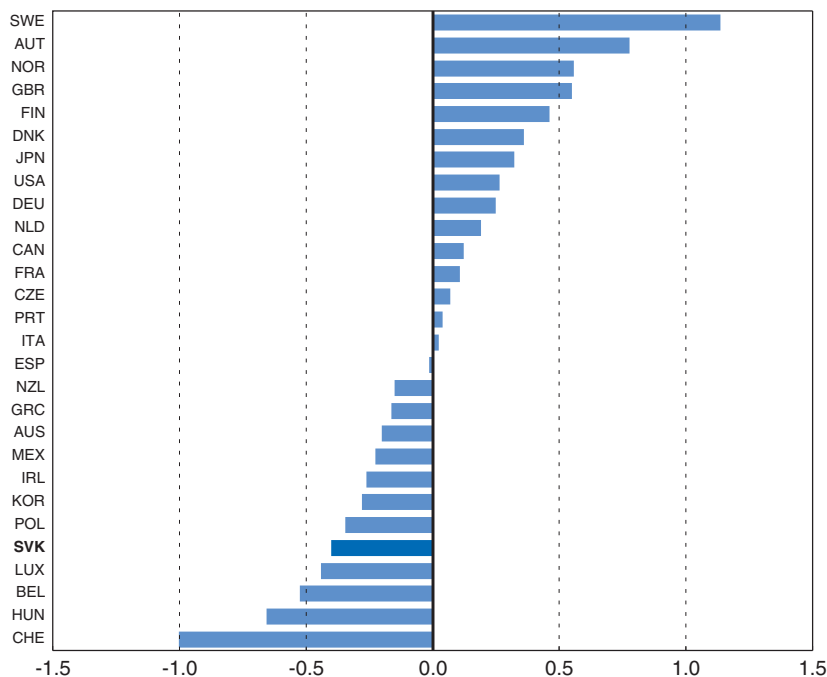
Source : Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358713>

Le revenu moins élevé de la Slovaquie peut expliquer en partie ces résultats, le niveau des dépenses de R-D étant étroitement lié à celui du développement économique. Toutefois, même par rapport aux pays affichant un PIB comparable, la Slovaquie reste à la traîne (graphique 3.12). Les écarts d'intensité de R-D pourraient aussi tenir à beaucoup d'autres facteurs, notamment à des différences dans la composition sectorielle (Moncada-Paterno-Castello et al., 2010) et aux spécificités du cadre institutionnel national dans lequel s'inscrivent les activités d'innovation.

S'agissant de l'innovation, le faible niveau d'intervention est largement en cause dans la médiocrité des performances slovaques. Les mesures d'encouragement sont postérieures à 2000 : l'innovation est devenue prioritaire à la faveur de la Stratégie de compétitivité pour la République slovaque à l'horizon 2010 et de la Stratégie relative à la politique d'innovation de la République slovaque pour 2008-10, dont l'adoption date de 2007. Depuis 2007, bon nombre des mesures prévues ont été retardées, en particulier la création de centres régionaux pour l'innovation, projet phare représentant 45 % du montant total alloué à la politique d'innovation pour la période 2008-10. Par ailleurs, le total des dépenses de R-D a été beaucoup plus sensible à la conjoncture que dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2009b)²². Or c'est de la R-D que dépendent le niveau d'innovation et la capacité d'assimilation des connaissances, autrement dit l'aptitude des entreprises à choisir les savoirs porteurs, à se les approprier et à en faire une utilisation commerciale (Cohen et al., 1990). En élaborant la politique d'innovation pour les années 2011-13, la Slovaquie doit donc inscrire le soutien à l'innovation et à la R-D dans la durée, moyennant

Graphique 3.10. **Balance des paiements technologiques**
% du PIB, 2008 ou dernière année disponible¹

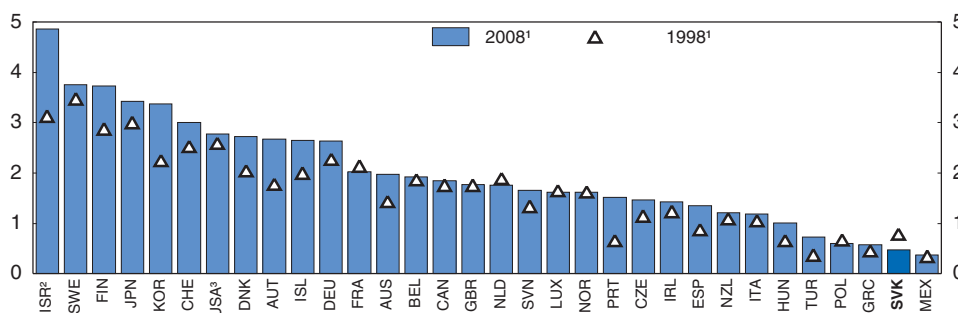


1. 2007 pour le Canada, la Corée et la Suisse ; 2006 pour le Danemark, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la République slovaque ; 2005 pour le Mexique et 2003 pour la France.

Source : Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358732>

Graphique 3.11. **Dépenses brutes de R-D**
% du PIB



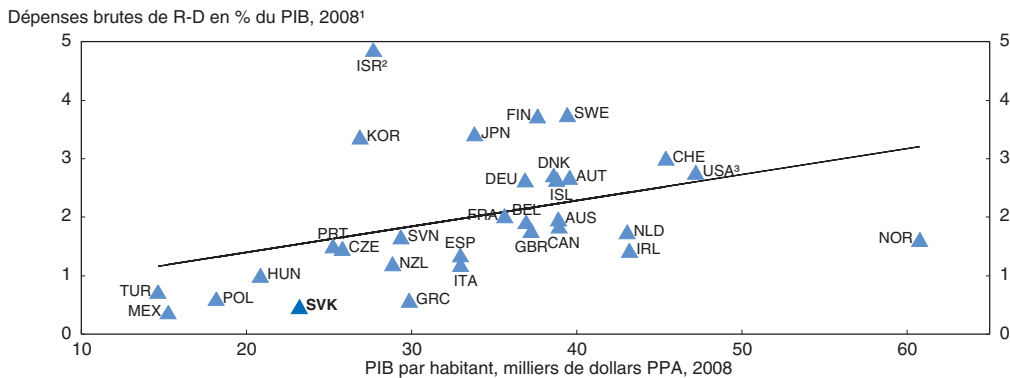
1. À la place de 2008 : 2007 pour la Grèce, le Mexique et la Nouvelle-Zélande, et 2006 pour l'Australie ; à la place de 1998 : 1997 pour la Grèce, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suède, et 2000 pour le Luxembourg et la Suisse.
2. Défense exclue (en totalité ou principalement).
3. Dépenses en capital exclues, en grande partie ou en totalité.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358751>


un encouragement effectif aux activités de R-D et la mise en œuvre des réformes annoncées. Un processus systématique de suivi et d'évaluation de la politique d'innovation est à prévoir pour repérer les carences du régime de soutien.

Graphique 3.12. Dépenses de R-D et niveau de revenu



1. À la place de 2008 : 2007 pour la Grèce, le Mexique et la Nouvelle-Zélande, et 2006 pour l'Australie.
2. Défense exclue (en totalité ou principalement).
3. Dépenses en capital exclues, en grande partie ou en totalité.

Source : Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358770>

Le manque de cohérence et la complexité de la politique d'innovation slovaque contribuent sans doute aussi aux maigres résultats, notamment en nuisant à la communication sur le soutien apporté dans ce domaine. Les synergies ne sont pas exploitées entre la politique d'innovation, pilotée par le ministère de l'Économie, et la politique de R-D, qui relève du ministère de l'Éducation. La mise en œuvre du soutien public à la R-D est confiée à plusieurs administrations, sans réel souci de cohésion (encadré 3.2). Les besoins locaux en matière de soutien public ne sont pas pris en compte, faute de coordination satisfaisante entre le niveau national et le niveau régional. Cet éparpillement des compétences freine la création d'un vaste système d'innovation opérationnel. La Slovaquie devrait coordonner plus étroitement la politique d'innovation entre les organes gouvernementaux, et définir clairement les attributions concernant la R-D et l'innovation. Il faudrait aussi qu'elle crée un portail d'information sur les organismes qui accordent un soutien à l'innovation et sur les exemples de stratégies d'innovation fructueuses.

Concevoir des incitations financières efficaces...

Le caractère embryonnaire de l'innovation en Slovaquie, et *a fortiori* de l'éco-innovation, tient en partie à l'absence d'incitations financières efficaces amenant les entreprises à investir dans ce domaine. L'application de mesures environnementales va dans le sens de l'éco-innovation en encourageant financièrement la mise au point de technologies, procédés et produits verts. La taxation des activités polluantes, l'instauration de réglementations environnementales, le lancement de campagnes d'information ou la prise en compte de critères environnementaux dans les marchés publics, entre autres exemples, suscitent une demande de produits verts, et par conséquent des débouchés pour les entreprises. Toutefois, les défaillances du marché peuvent faire obstacle au développement d'activités axées sur l'éco-innovation, et appellent alors d'autres interventions publiques, à commencer par un soutien financier (de Serres *et al.*, 2010). Le manque d'informations sur l'impact économique de la pollution et du changement climatique, et de certitude sur la crédibilité des politiques d'environnement présentes et à venir, rend aléatoire le rendement privé des montants investis dans l'éco-innovation. La

Encadré 3.2. Soutien public à l'innovation et à la R-D des entreprises en Slovaquie

En Slovaquie, le soutien public à l'innovation privée passe actuellement par des aides nationales et des subventions à la R-D, des fonds provenant de programmes de l'UE et des crédits d'impôt.

- Le ministère de l'Économie, dont dépend la politique d'innovation, accorde une aide régionale à l'investissement pour la mise en place ou l'extension de technocentres (acquisition de biens matériels et immatériels, contribution au titre de la création d'emplois).
- Avant 2009, le ministère de l'Éducation soutenait directement la R-D des entreprises par le biais de subventions. Depuis le 1^{er} janvier 2010, des incitations fiscales sont venues s'y ajouter. Ce financement public est accordé aux entreprises qui créent ou développent des activités de R-D – recherche fondamentale ou appliquée, développement expérimental, réalisation d'études de faisabilité, protection de la propriété intellectuelle et affectation temporaire de personnel à des activités hautement qualifiées de recherche et développement. Le niveau des subventions est fonction de la taille des entreprises. Le système est plus généreux pour la recherche fondamentale (les coûts sont remboursés à 100 %) et pour les projets mettant en jeu une coopération avec des PME et des organismes de R-D (universités, instituts de recherche, organismes de recherche et développement à but lucratif) ou une coopération transfrontière.
- Les aides nationales au titre des projets de R-D sont allouées par l'Agence slovaque pour la recherche et le développement (APVV). Leur attribution est organisée selon un système d'appels d'offres publics.
- Les fonds de l'UE alloués au Programme opérationnel « Recherche et développement » sont gérés par l'organisme du ministère de l'Éducation de la République slovaque compétent en matière de fonds structurels. L'objectif est de moderniser le système de recherche et développement et d'en accroître l'efficacité. Le soutien financier sera mis à profit pour améliorer les infrastructures des grandes écoles, appuyer la création de réseaux d'excellence de R-D et la coopération internationale, et donner naissance à des petites et moyennes entreprises innovantes (activités dérivées). Un montant de 1.4 milliard EUR (2.1 % du PIB) a été affecté à ce programme.

formation de réseaux, l'apprentissage par la pratique et les effets d'échelle augmentent le coût des investissements et constituent des barrières à l'entrée sur le marché des nouvelles technologies. Dans le secteur énergétique, les technologies employées dépendent de l'infrastructure en place, d'où de sérieux effets d'hystérèse. En particulier, pour exploiter les énergies renouvelables, il faut développer les réseaux de transport et de distribution de l'électricité, processus coûteux qui freine leur commercialisation et leur adoption. Enfin, le risque élevé d'investir à perte peut dissuader les entreprises de s'engager dans des activités innovantes.

En Slovaquie, la R-D privée bénéficie d'un soutien financier public qui passe essentiellement par des subventions directes (encadré 3.2). la mise au point de formes indirectes de soutien à la R-D, comme les crédits d'impôt, devrait aussi être envisagée, car il s'agit d'un moyen d'accroître l'investissement privé dans la R-D, d'améliorer l'allocation des ressources et de limiter la charge administrative. L'analyse empirique montre que les dispositifs de crédits d'impôt peuvent induire des dépenses de R-D privées plus élevées que les aides directes de l'État (OCDE, 2003). Les crédits d'impôt pourraient aussi être plus

efficaces que les subventions car ils font intervenir les compétences commerciales du secteur privé, dont les choix peuvent se porter sur les innovations les plus prometteuses. Ils évitent de « sélectionner les meilleurs » et d'entraîner des pertes sèches pour l'économie dues à l'asymétrie de l'information sur la valeur marchande de l'innovation. Principal inconvénient, ils n'orientent pas l'innovation vers des objectifs environnementaux. Autrement dit, les allègements fiscaux pourraient promouvoir efficacement l'éco-innovation, à condition d'aller de pair avec des politiques environnementales incitant à innover dans les technologies vertes. À titre complémentaire, les subventions directes devraient servir à promouvoir des technologies qui n'intéressent pas au premier abord le secteur privé parce qu'elles nécessitent des recherches de longue haleine et repoussent trop loin dans le temps les perspectives de viabilité commerciale.

Des allègements fiscaux sont accordés en Slovaquie, mais les formalités exigées et l'opacité des conditions à remplir en compromettent l'efficacité. Dans le régime de financement en vigueur, les entreprises doivent présenter un dossier de demande de crédit d'impôt et les projets sont sélectionnés par l'administration. S'ensuivent des pesanteurs administratives et des démarches laborieuses. Qui plus est, le soutien financier n'est pas assuré pour les entreprises, puisque les dossiers font l'objet d'une sélection administrative préalable. Il faudrait définir des conditions d'admissibilité claires, et exclure des projets uniquement sur cette base. Les demandes d'allègement fiscal devraient aussi être simplifiées et intégrées aux modalités de recouvrement de l'impôt.

... et mieux protéger les droits de propriété

La solidité de la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) conditionne également la rentabilité de l'éco-innovation. Elle donne aux auteurs la certitude que leur invention ne sera pas exploitée sans compensation et la garantie qu'ils percevront la totalité des gains tirés de leur investissement. Par ailleurs, le niveau de protection s'élève généralement avec les apports d'investissement étranger direct, les transferts internationaux de technologies et les dépôts de brevets par des non-résidents (Park *et al.*, 2008). Le cadre juridique de la protection des DPI en Slovaquie est comparable à celui des autres États membres de l'UE. La propriété intellectuelle est protégée par le biais de la mise en œuvre des directives pertinentes de l'UE et par les traités internationaux ratifiés dans ce domaine (notamment l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce – Accord sur les ADPIC – et les traités sur les DPI gérés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle – OMPI), l'administration compétente étant l'Office de la propriété industrielle de la République de Slovaquie (ÚPV SR)²³. Cela étant, d'après l'indice composite relatif aux droits et brevets (Park *et al.*, 2008), la Slovaquie figurait parmi les dix pays de l'OCDE où la protection des DPI était la plus faible en 2005. Les droits sont restreints par la possibilité d'assortir certains brevets d'une licence obligatoire, et la protection peut être perdue si l'invention n'est pas exploitée. Par ailleurs, les dispositions slovaques en la matière sont mal respectées (fraudes et contrefaçons, en particulier)²⁴. Le fonctionnement du régime des DPI s'est récemment amélioré : les démarches à accomplir ont été raccourcies ; le nombre de demandes de brevet en instance a diminué ; et les décisions de l'ÚPV SR sont désormais examinées par une instance indépendante (Office de la propriété industrielle de la République de Slovaquie, 2009). Il faut poursuivre les efforts dans ce sens et renforcer les moyens de faire respecter les droits de propriété.

Améliorer l'environnement des entreprises en favorisant la concurrence...

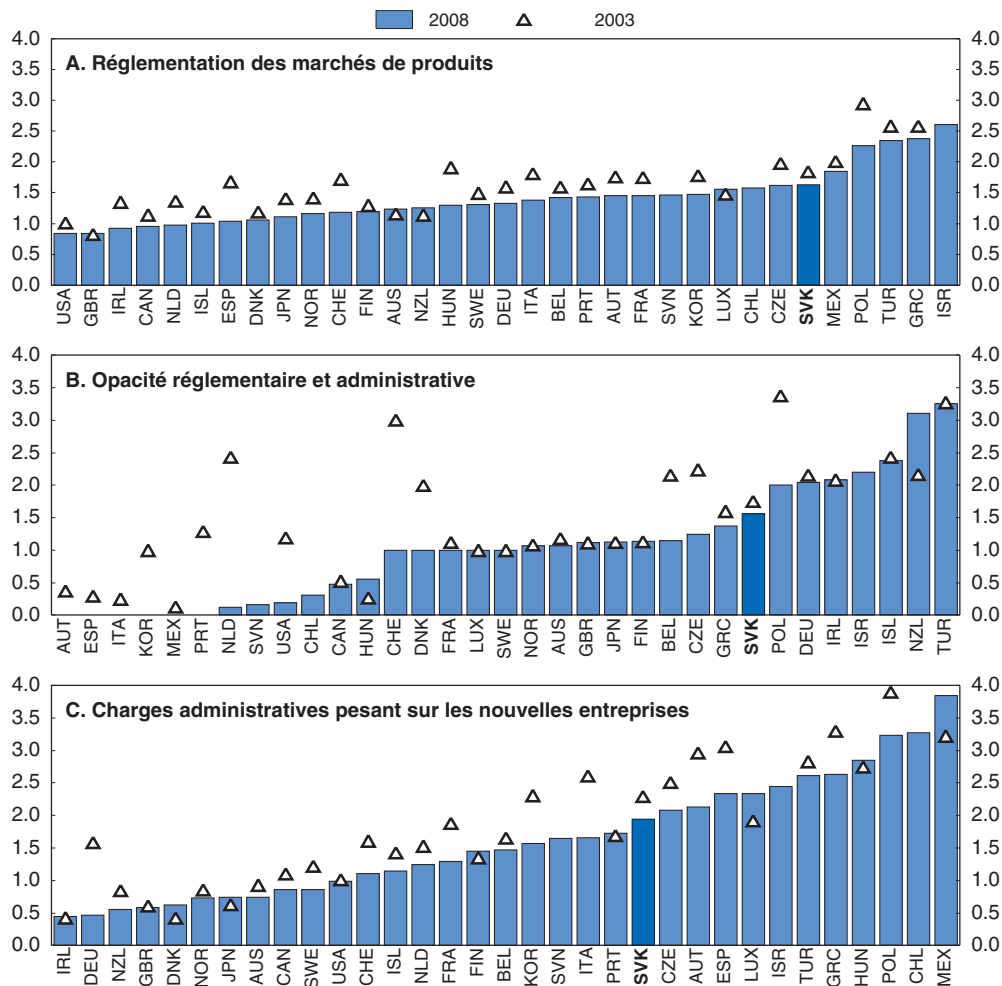
L'éco-innovation a besoin d'un environnement propice à l'activité des entreprises. En particulier, il faut dynamiser la concurrence, améliorer l'accès au capital et accroître l'offre de main-d'œuvre qualifiée et facilement adaptable pour créer les conditions permettant aux entreprises d'innover et de s'ouvrir à une économie plus verte.

La concurrence peut inciter davantage les entreprises à innover et à gagner en efficacité. Celles qui opèrent sur des marchés contestables sont encouragées à exploiter de nouvelles technologies pour acquérir des parts de marché, et les innovations les plus radicales sont le fait d'entreprises nouvelles (de Serres *et al.*, 2010). Autrement dit, la suppression des barrières à l'entrée sur les marchés de produits est bénéfique pour l'innovation²⁵. En outre, la souplesse de la réglementation des marchés de produits (RMP) pourrait faciliter le redéploiement des entreprises en période de changement structurel. Le cadre réglementaire est plus rigoureux que dans les autres pays du groupe de Visegrad (graphique 3.13). La Slovaquie est relativement mal placée, selon les indicateurs de RMP, en termes d'obstacles à l'entrepreneuriat, surtout si on se réfère à l'indicateur d'opacité réglementaire et administrative et à l'indicateur des charges administratives sur la création d'entreprises. Ces appréciations sont confirmées par l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale : même si la Slovaquie a réalisé des progrès notables en la matière, la mise en place de nouvelles entreprises demeure plus difficile, plus coûteuse et plus fastidieuse que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Aussi la Slovaquie devrait-elle évaluer les charges administratives, comme prévu par le programme de modernisation « *Slovensko 21* », et établir rapidement un calendrier de mesures pour lever les obstacles qui s'ensuivent. Il conviendrait de simplifier les démarches administratives, en créant un guichet unique à l'intention des entreprises et en uniformisant les modalités de recouvrement des cotisations de sécurité sociale (chapitre 2)²⁶.

En Slovaquie, les industries et services de réseau se caractérisent par d'importants obstacles réglementaires. Il faudrait favoriser la concurrence sur les marchés de produits dans ces domaines (OCDE, 2007). Une attention particulière devrait être accordée aux secteurs énergétiques, où la concurrence est insuffisamment développée malgré l'ouverture récente du marché, et qui ont tout à gagner de l'éco-innovation (encadré 3.3). La réglementation des prix de l'énergie pourrait brider la concurrence, car elle envoie un signal dissuasif aux concurrents potentiels et risque d'être trop restrictive pour permettre de rentabiliser les investissements sur le marché de l'énergie. En déterminant les tarifs, l'Office de régulation des industries de réseau (RONI) doit veiller à ne pas empêcher l'entrée de nouveaux concurrents. En particulier, le cadre de la fixation des prix devrait être plus stable et transparent. Par ailleurs, les tarifs ne devraient pas être revus en baisse pour des raisons sociales. Premièrement, la réduction artificielle des prix de l'énergie diminue les perspectives de rendement pour les nouveaux investisseurs entrant sur le marché. Deuxièmement, elle manque d'efficacité dès lors qu'elle n'est pas axée sur les ménages à bas revenu. Troisièmement, elle a des incidences négatives sur l'environnement, faute d'inciter les ménages à réduire leur consommation d'énergie et à investir dans des équipements offrant une plus grande efficacité énergétique. Des mesures ciblées pourraient être mises en œuvre à l'intention des ménages à bas revenu pour compenser les hausses de prix de l'énergie. Le faible niveau de concurrence peut aussi être imputable à la discrimination hors prix exercée à l'encontre des nouveaux entrants. Il conviendrait de fixer des règles claires et transparentes concernant les conditions d'accès au réseau, le

Graphique 3.13. Indicateurs de réglementation des marchés de produits

Échelle de 0 à 6, de la moins restrictive à la plus restrictive

Source : OCDE, Indicateurs de la réglementation des marchés de produits, www.oecd.org/eco/pmr.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358789>

respect des contrats et les procédures d'autorisation pour la construction de nouvelles centrales, pour éviter d'exclure des concurrents potentiels.

La protection des investisseurs contre l'incertitude liée au cadre juridique est également déterminante pour l'investissement à long terme, et par conséquent pour l'innovation. À en juger par l'enquête *Doing Business*, elle pourrait être mieux assurée en Slovaquie. Les délais d'exécution des contrats sont nettement plus longs que la moyenne (565 jours, contre 462 pour la zone OCDE) et le taux de recouvrement en cas de faillite est peu élevé (46 % seulement des montants investis dans des entreprises insolubles sont récupérés, contre 69 % pour la zone OCDE). En outre, l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International reste défavorable pour la Slovaquie, ce qui peut aggraver l'incertitude pour les investisseurs. L'obligation de rendre des comptes devrait donc peser davantage sur le secteur public ; en particulier, les capacités d'organisation et la transparence du secteur judiciaire ont besoin d'être améliorées. Des efforts soutenus s'imposent pour lutter contre la corruption, et l'autorité des organismes de contrôle doit être renforcée.

Encadré 3.3. Concurrence et innovation sur le marché de l'énergie

L'innovation sur le marché de l'énergie a un rôle décisif à jouer dans les solutions aux problèmes environnementaux, et plus particulièrement dans l'amélioration de l'efficacité énergétique. Or elle est freinée par le manque de concurrence (de Serres et al., 2010). Les compagnies en place ne sont pas encouragées à adopter des technologies performantes en termes d'efficacité énergétique, ni à accroître leur productivité, car elles ne redoutent pas de perdre des parts de marché et d'avoir à surmonter l'entrée de nouveaux concurrents.

Conformément à la législation de l'UE, la libéralisation du marché de l'énergie slovaque se poursuit. Beaucoup d'obstacles réglementaires à l'entrée ont été levés par l'ouverture du marché de l'énergie, en 2005 pour les usagers autres que les particuliers, puis en 2007 pour les particuliers. Le processus de séparation juridique et de privatisation partielle du secteur du gaz et de l'électricité a été mené à bien. Sur le marché de l'électricité, le nombre de licences délivrées par l'Office de régulation des industries de réseau (RONI) a augmenté ces dernières années (de 112 en 2005 à 335 en 2009), et quatre nouvelles compagnies sont récemment arrivées sur le marché de la fourniture d'électricité aux entreprises. Toutefois, la concurrence ne s'est pas sensiblement avivée ; les compagnies historiques gardent une position dominante, notamment pour la production d'énergie et l'approvisionnement des ménages.

Le faible niveau de concurrence pourrait tenir en partie au cadre réglementaire, qui crée des obstacles pour les nouveaux entrants.

- Les tarifs des industries de réseau (alimentation en électricité, gaz et eau, collecte des eaux usées, etc.) dépendent de l'Office de régulation des industries de réseau (RONI). Celui-ci intervient dans des activités où la concurrence est peu développée, de manière à mieux prendre en compte les coûts de production et à éviter des hausses excessives des prix de l'énergie liées au faible niveau de concurrence. Une méthode à caractère incitatif est utilisée pour créer des conditions propices à une plus grande concurrence. Le RONI détermine des prix plafonds pour une période de trois ans en fonction de l'évaluation des coûts d'exploitation supportés par les opérateurs et de l'inflation. Il s'agit d'encourager les compagnies à ramener leurs coûts de production au-dessous du prix plafond pour accroître leur marge bénéficiaire. Cependant, les modalités de fixation des prix manquent de transparence et de stabilité, ce qui pourrait nuire à l'investissement à long terme dans le secteur de l'énergie et, partant, au développement de la concurrence, notamment pour l'approvisionnement énergétique des ménages. Dans le cas de l'électricité, les prix sont réglementés pour le raccordement au réseau, l'intégration de nouveaux producteurs au système, les services auxiliaires et de réseau, l'accès aux réseaux de transport et de distribution, ainsi que la fourniture aux ménages. Le maintien des prix d'accès au réseau à un niveau raisonnable favorise la concurrence en limitant les frais fixes pour les nouveaux entrants. Outre le plafonnement, il serait possible d'abaisser encore les prix de distribution au moyen d'une comparaison avec les pays voisins. En revanche, la fixation de prix plafonds pour l'approvisionnement énergétique des ménages pourrait décourager l'entrée de nouveaux fournisseurs et entraîner des effets écologiquement préjudiciables, dès lors que les prix perdent leur fonction indicatrice dans le sens d'une réduction de la demande.
- La discrimination hors prix exercée à l'encontre des concurrents par les propriétaires du réseau de distribution pourrait aussi expliquer le faible niveau de concurrence. Le renforcement du cadre réglementaire apporterait des garanties de transparence et de non-discrimination (OCDE, 2005). Les conditions d'accès au réseau devraient être aisément consultables par les entrants potentiels sur le marché (prix d'accès, capacités disponibles sur le réseau, liaisons internationales). Il faudrait que des règles claires et transparentes soient préalablement définies par l'autorité de régulation. Les procédures d'autorisation relatives à la construction de nouvelles centrales devraient être simplifiées. Les participations croisées sont à éviter entre les entreprises qui opèrent sur le marché de l'énergie.

... et en assurant l'accès aux capitaux

Le manque de fonds figure aussi parmi les principaux obstacles à l'innovation en Slovaquie, notamment pour les PME. De façon générale, l'incertitude entourant les gains attendus des activités d'innovation limite l'accès au crédit et aux marchés financiers. En Slovaquie, les moyens financiers mis au service d'activités innovantes, surtout s'il s'agit d'entreprises venant de démarrer, laissent particulièrement à désirer. Les banques exigent de solides garanties et appliquent une prime de risque élevée. L'apport de capital-risque est faible. En 2003, le ratio capital-risque/PIB a été le plus bas de la zone OCDE. En 2008, d'après l'association européenne du capital-investissement et du capital-risque (European Venture Capital Association – EVCA), le capital-risque représentait 0.05 % du PIB, soit environ un dixième de la moyenne européenne (0.4 % du PIB) et moins que la moyenne de l'Europe centrale et orientale (0.2 % du PIB). Entre autres explications possibles, les fonds de pension et les compagnies d'assurance ne sont pas autorisés à investir dans le capital-investissement et le capital-risque.

La Slovaquie prend part à l'initiative européenne JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises), qui vise à améliorer l'accès des PME aux financements dans les régions moins avancées de l'UE, par la fourniture de garanties d'emprunts et de capital-risque. Il s'agit d'accroître le volume des crédits mis à la disposition des PME et, puisque les fonds sont alloués par eux, d'encourager les intermédiaires financiers à développer leur capacité de prêt aux entreprises de cette taille. Le gouvernement prévoit de soutenir les entreprises particulièrement innovantes en leur apportant des « capitaux à risques » sous la forme d'aides financières remboursables. Les mesures ainsi prises pour développer le marché du capital-risque devraient être poussées plus avant.

... tout en améliorant la mobilité de la main-d'œuvre et l'offre de qualifications

L'adaptation à une économie verte a tout à gagner d'un marché du travail flexible, à même de suivre les changements structurels. Le processus de transition entraîne des modifications dans la composition sectorielle de l'économie, qui devraient aller de pair avec le redéploiement de la main-d'œuvre et l'adaptation des qualifications disponibles. Il faudra que les travailleurs se reconvertissent et que les entreprises trouvent les effectifs voulus. Pour relever ce défi, la Slovaquie devrait améliorer la capacité d'évolution de son marché du travail, caractérisé par une forte proportion du chômage de longue durée dans le chômage total, notamment dans certaines régions, et par une mobilité de l'emploi moins importante que dans la majorité des pays de l'OCDE (OCDE, 2010e)²⁷. La rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi pourrait bien réduire les redéploiements, en freinant l'ajustement des prix et des salaires, et nuire par ailleurs à la mobilité volontaire des actifs entre les secteurs et entre les postes (OCDE, 2010e). La faible mobilité géographique de la main-d'œuvre fait également obstacle au redéploiement des emplois, en particulier lorsque les évolutions sectorielles sont circonscrites dans des régions données. S'opposent notamment à une plus grande mobilité les carences affectant le marché du logement locatif, ainsi que les modalités de l'allocation logement, qui est réservée aux bénéficiaires de l'aide sociale (les travailleurs en sont exclus) et ne prend pas en compte les variations régionales des coûts du logement (OCDE, 2009c). Revoir la politique du logement, notamment en levant les obstacles à l'essor d'un marché locatif privé, et veiller à ce que la législation sur la protection de l'emploi ne soit pas trop restrictive, iraient dans le sens de la mobilité de l'emploi.

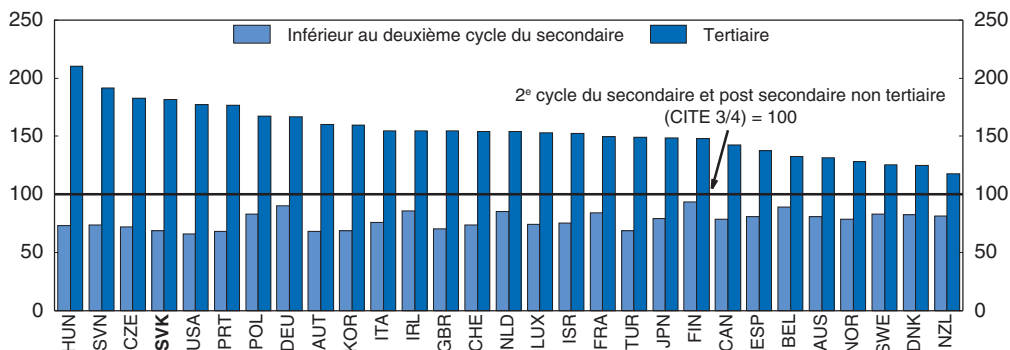
La formation, ainsi que l'apprentissage à vie, contribueront de façon décisive à adapter les compétences des travailleurs aux besoins suscités par ces changements structurels. Des pénuries de main-d'œuvre pourraient aller de pair avec le développement de nouvelles technologies vertes et les mutations liées à la lutte contre le changement climatique. La formation occupe une part peu importante dans les politiques actives du marché du travail (PAMT) (4 % des dépenses totales consacrées aux PAMT – voir chapitre 1), et les comparaisons internationales font apparaître un taux relativement faible de participation à des dispositifs non formels d'éducation et de formation professionnelle²⁸. Il conviendrait de développer la formation et l'apprentissage à vie pour éviter les déficits de main-d'œuvre qualifiée et mieux répondre aux besoins sur le marché du travail. À cet égard, il faudrait veiller au bon fonctionnement du marché de la formation, notamment en fournissant des données sur la qualité et les résultats de la formation et en assurant la validation des acquis sur le marché du travail et dans le système éducatif. Par ailleurs, les politiques d'apprentissage tout au long de la vie pourraient gagner en efficacité si elles étaient conçues et mises en œuvre avec la participation des intéressés (OCDE, 2006). La Slovaquie agit dans ce sens. En 2009, une loi sur l'apprentissage à vie a instauré un cadre pour l'agrément et l'évaluation des programmes de formation. Pour mieux apprécier et devancer les besoins du marché du travail en matière d'apprentissage, formel ou non, et faciliter la validation des compétences, la Slovaquie met en place un système national d'information sur les emplois, qui vise à décrire les emplois et les qualifications requises en coopération avec le secteur privé. Dans cette optique, une attention particulière devrait être accordée aux « compétences vertes » (aptitude à utiliser des techniques et technologies respectueuses de l'environnement), qu'il conviendrait d'inscrire dans les programmes de formation.

Développer une économie du savoir en valorisant le capital humain...

Pour mobiliser des sources de croissance plus propres et faire émerger des activités, des emplois et des technologies écologiquement viables, la Slovaquie doit favoriser le développement d'une société fondée sur le savoir. La capacité d'innovation et d'absorption de l'économie – aptitude à comprendre, assimiler et appliquer des idées nouvelles – repose largement sur la qualité de la formation du capital humain, l'existence de chercheurs et d'effectifs hautement qualifiés, l'efficacité de la transmission des connaissances et le développement des technologies de l'information et des communications (TIC).


Le niveau et la qualité de la formation du capital humain sont déterminants pour la capacité d'innovation d'un pays, car les perspectives de création et de diffusion de connaissances en dépendent. En Slovaquie, le niveau d'accumulation de capital humain semble très peu élevé (OCDE, 2007). En particulier, les effectifs issus de l'enseignement supérieur sont faibles. En 2008, ils représentaient 15 % seulement de la population slovaque (alors que la moyenne OCDE est de 28 %). L'avantage salarial dont bénéficient les diplômés de l'enseignement supérieur, par rapport à ceux de l'enseignement secondaire, est important par rapport aux autres pays (graphique 3.14). Sans doute s'explique-t-il par la maigre disponibilité de travailleurs ayant atteint ce niveau en Slovaquie. En 2009, 50 % des personnes occupant un emploi hautement qualifié n'avaient pas de diplôme universitaire (OCDE, 2010b). S'ajoute une émigration assez forte parmi les Slovaques instruits. D'après les données des enquêtes européennes sur les forces de travail (EFT), pas moins de 7 % des actifs se trouvaient à l'étranger en 2008. Les travaux sur l'exode des cerveaux montrent qu'une part significative de la population ayant suivi des études quitte

Graphique 3.14. **Revenus relatifs selon le niveau de formation**
2008 ou dernière année disponible¹



1. 2007 pour le Canada, la Corée, l'Espagne, la Finlande, la France, le Japon, la Norvège et la Slovaquie ; 2006 pour l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal ; 2005 pour l'Autriche, la Belgique, l'Irlande et la Turquie.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2010* (tableau A7.1).

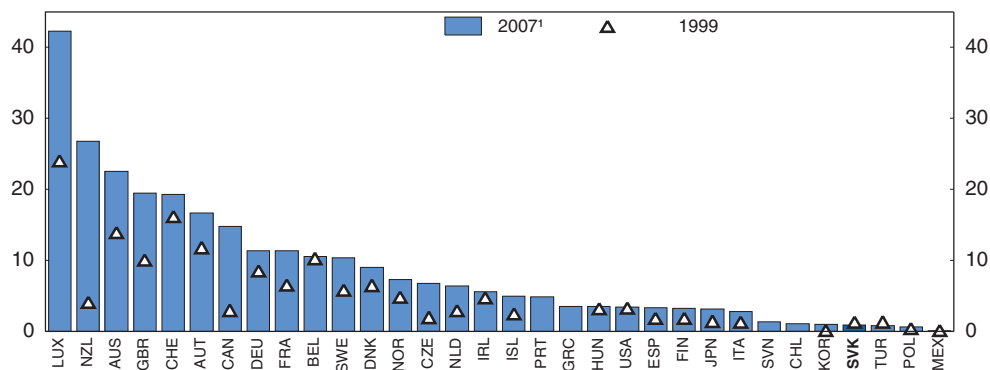
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358808>

le pays pour travailler ailleurs : en 2000, 16 % des résidents slovaques sortis de l'université ont émigré (Divinský, 2007). Des pénuries de main-d'œuvre dues à un taux élevé d'émigration sont également observées dans le secteur de la santé (chapitre 2).

La situation s'améliore, car le nombre d'étudiants et de diplômés de l'enseignement tertiaire a augmenté ces dernières années, mais quelques indicateurs montrent que la qualité du système éducatif à ce niveau a encore des progrès à faire en Slovaquie. Le pays se situe au-dessous de la moyenne de l'UE27 en termes de citations dans des publications universitaires (index de citations ISI/Thomson Reuters), et aucune université slovaque n'apparaît dans le classement de Shanghai (Academic Ranking of World Universities – ARWU). S'ajoute le manque d'attrait international des établissements d'enseignement supérieur slovaques : les étudiants internationaux représentent 0.9 % seulement du total des effectifs inscrits au niveau tertiaire en 2007 (soit moins que la moyenne OCDE, à savoir 7.1 %), et la part des doctorants est l'une des plus faibles de la zone OCDE (graphique 3.15). Des dispositions permettant aux établissements d'État de percevoir des droits de scolarité auprès des étudiants à plein-temps, parallèlement à un remboursement subordonné aux revenus, pourraient contribuer à accroître la qualité de l'enseignement supérieur en incitant les étudiants à réclamer des améliorations. On pourrait également tirer de meilleurs résultats du système d'enseignement supérieur en encourageant la concurrence à ce niveau. L'intégration de nouveaux établissements – établissements étrangers compris – devrait être facilitée par un aménagement des critères d'autorisation. Enfin, les dotations budgétaires aux universités devraient être remplacées par un financement de la recherche basé sur la mise en concurrence, ou du moins dépendre davantage des résultats de l'enseignement, comme prévu par le gouvernement.

Le nombre de chercheurs, étroitement lié au niveau des activités d'innovation, est très faible en Slovaquie, notamment parce que le marché du travail slovaque manque d'attrait pour ces personnels hautement qualifiés. L'industrie compte moins d'un chercheur pour 1 000 employés, et la proportion dans l'emploi total ne dépassait pas 6 pour 1 000 en 2008. Cette situation peut être expliquée par le sous-développement des activités innovantes, et par le faible pouvoir d'attraction des postes de recherche qui en résulte : au bout de cinq années d'activité, 60 % des titulaires de doctorat sont toujours sous contrat de travail temporaire en Slovaquie (OCDE, 2009b). Qui plus est, ces diplômés sont mieux payés

Graphique 3.15. **Part des étudiants étrangers dans l'enseignement tertiaire**
2007 ou dernière année disponible¹, % du total des étudiants scolarisés dans l'enseignement tertiaire
par pays d'accueil



1. 2006 pour le Luxembourg, 2004 pour les États-Unis, 2003 pour l'Irlande et 2002 pour le Mexique.

Source : Base de l'OCDE en ligne sur l'éducation (www.oecd.org/education/database).

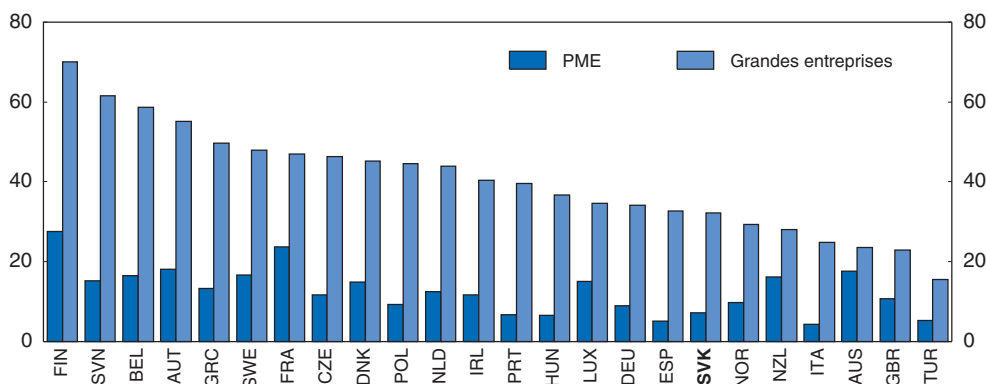
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358827>

lorsqu'ils ne travaillent pas en tant que chercheurs (OCDE, 2010b). Sans doute la Slovaquie n'attire-t-elle pas les chercheurs étrangers du fait que d'importants obstacles limitent les perspectives d'immigration dans ce pays²⁹. Aucune mesure n'est prévue en direction des migrants hautement qualifiés. Un bureau de l'immigration et des naturalisations, regroupant les compétences en matière de migration, pourrait voir le jour en 2010. La création de ce bureau et la transposition de la directive de l'UE sur l'entrée des immigrants hautement qualifiés ouvrent la possibilité de revoir la politique migratoire, notamment à l'égard des travailleurs d'un tel niveau. À cette occasion, il faudrait que le gouvernement envisage de lever les obstacles aux flux de capital humain et de faciliter la migration de personnes hautement qualifiées.

... et en développant les transferts de connaissances

Le manque d'informations concernant la recherche, et de collaboration entre les secteurs public et privé dans le domaine de la R-D, peut se répercuter négativement sur les performances en matière d'innovation. Faute de liens solides entre l'industrie et l'université, la recherche fondamentale n'est pas mise à profit par les entreprises et la recherche universitaire reste coupée des besoins du marché. Plusieurs indicateurs montrent que ces liens devraient être renforcés en Slovaquie. On observe une faible mobilité public-privé des effectifs de la science et de la recherche, ainsi qu'une petite proportion d'entreprises travaillant en collaboration (surtout parmi les PME) (graphique 3.16). Le développement des échanges entre le secteur industriel et commercial et le milieu universitaire est un des principaux objectifs de la politique d'innovation slovaque. Le budget alloué à cette politique va pour 45 % à la construction de centres régionaux pour l'innovation qui doivent favoriser l'échange d'informations. Le gouvernement devrait redoubler d'efforts en faveur de la coopération entre les universités, les établissements de recherche et les entreprises, et encourager la mobilité des chercheurs entre établissements publics et privés. Il faudrait aussi dynamiser l'entrepreneuriat universitaire fondé sur les technologies élaborées au sein des laboratoires universitaires, en considérant qu'il s'agit de résultats à prendre en compte dans le financement.

Graphique 3.16. **Entreprises collaborant à des activités d'innovation, par taille**
2004-06¹, % de l'ensemble des entreprises



1. 2006-07 pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Source : Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2009.

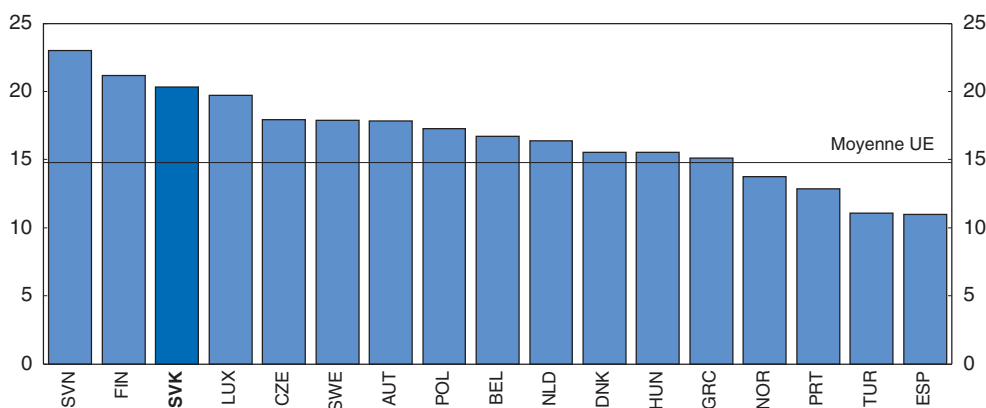
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358846>

Les échanges entre entreprises favorisent la diffusion de savoir-faire et suscitent des effets d'entraînement bénéfiques. Ces liens ne vont pas de soi, les entreprises risquant de perdre les avantages attendus de leurs investissements si elles mettent les connaissances en commun. Pour parer au dilemme opposant la diffusion technologique et l'incitation à innover, on pourrait développer les marchés des connaissances et les réseaux de savoir, encourager les projets reposant sur des financements croisés et promouvoir la constitution de communautés de brevets.

La coopération internationale devrait également être stimulée, car elle diversifie les apports de connaissances et permet de partager les coûts liés au développement de l'innovation. La collaboration avec l'étranger dans le domaine de la R-D est très poussée en Slovaquie : la R-D des entreprises est financée à hauteur de 16 % par des bailleurs étrangers (OCDE, 2009b), et plus de 20 % des entreprises collaborent avec des partenaires étrangers au sein de l'Europe à des fins d'innovation (graphique 3.17). L'investissement direct étranger (IDE)

Graphique 3.17. **Entreprises collaborant avec des partenaires étrangers pour l'innovation, à l'intérieur de l'Europe**

2004-06, % de l'ensemble des entreprises



Source : Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932358865>

a constitué une voie de diffusion de l'innovation et contribué au transfert de technologies. Par ailleurs, la Slovaquie bénéficie de la collaboration qui relie des centres de R-D étrangers aux organismes de R-D et universités du pays. L'Agence slovaque pour le développement de l'investissement et du commerce (SARIO) est chargée de faire valoir les atouts locaux en matière de R-D. Elle donne des informations aux investisseurs étrangers sur les perspectives qui s'offrent à cet égard en Slovaquie. Pour accroître les apports possibles des entreprises étrangères à l'éco-innovation, il conviendrait d'éliminer les obstacles réglementaires aux échanges internationaux, notamment les procédures discriminatoires à l'encontre des entreprises étrangères. En particulier, celles-ci devraient pouvoir demander des réparations auprès des autorités réglementaires, et il faudrait que les dispositions soient rendues publiques et aisément accessibles au niveau international. Plus généralement, il faudrait resserrer les liens entre les entreprises du pays et celles qui sont financées par l'IDE (en stimulant les apports de ressources intermédiaires, par exemple) pour faciliter la diffusion des connaissances et les retombées technologiques, et accroître le pouvoir d'attraction exercé par la Slovaquie sur les investisseurs étrangers. Par ailleurs, la participation des organismes de R-D slovaques à des programmes transfrontières, notamment dans le cadre de l'UE, et inter-régionaux laisse toujours à désirer et devrait être encouragée.

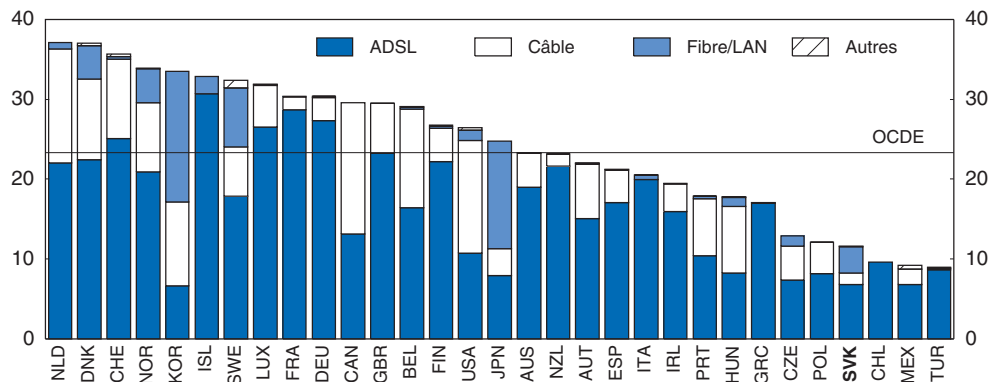
... tout en investissant dans les TIC

Les technologies de l'information et des communications (TIC) peuvent faire progresser l'innovation en accélérant la diffusion des informations, en améliorant le transfert de connaissances et de technologies propice à la mise en réseau des entreprises, en réduisant les obstacles géographiques et en rendant la communication plus efficiente. Des gains de productivité sont également possibles, du fait que les TIC permettent aux entreprises de revoir leurs modes d'organisation et de concevoir des produits et procédés nouveaux (OCDE, 2004). Il y a lieu de penser que l'utilisation des TIC augmente la probabilité de l'innovation, dans les industries manufacturières comme dans les activités de services (OCDE, 2010b). S'ajoute un impact particulier sur l'éco-innovation, car les systèmes de TIC permettent d'accroître l'efficacité énergétique aux stades de la production et de la consommation, en améliorant les produits (véhicules économes en carburant) ou en créant des systèmes intégrés pour maîtriser la consommation d'énergie (réseaux électriques intelligents, gestion des transports) (OCDE, 2009d). Par exemple, les pertes liées au transport de l'électricité pourraient être réduites grâce au développement de réseaux intelligents. Les TIC modifient aussi les pratiques de consommation en facilitant la diffusion des informations sur l'incidence environnementale des activités économiques et des produits polluants/verts. En outre, elles peuvent avoir un effet écologique direct (production, utilisation et traitement en fin de vie des équipements) qui devrait entrer en ligne de compte dans leur déploiement.

En dépit des progrès notables réalisés ces dernières années, l'accessibilité et l'utilisation des TIC, à commencer par les réseaux à haut débit, doivent être encore améliorées en Slovaquie. La pénétration du haut débit a nettement avancé, mais la Slovaquie reste au bas de l'échelle dans la zone OCDE - quatrième rang en partant du bas (graphique 3.18). Par ailleurs, le développement du réseau DSL est plus lent que dans les autres pays en phase de rattrapage, et s'avère très inégal d'une région à l'autre. Entre 2005 et 2006, l'augmentation du nombre d'abonnements DSL a été inférieure à 20 % en Slovaquie, contre plus de 60 % en République tchèque et en Hongrie. Pour promouvoir un déploiement accru du haut débit et favoriser l'accès à l'infrastructure correspondante, la


Graphique 3.18. **Abonnés haut débit fixe pour 100 habitants dans les pays de l'OCDE, par technologie**

Décembre 2009



Note : Les données ne prennent pas en compte les abonnements au sans-fil fixe.

Source : OECD Broadband Portal, Statistiques de l'OCDE sur le haut débit, décembre 2009, www.oecd.org/sti/ict/broadband.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932358884>

Slovaquie prévoit d'axer plus précisément les financements publics sur les zones isolées qui ne sont pas desservies par des opérateurs privés. Elle devrait continuer à investir dans le développement des réseaux et des compétences en TIC sans court-circuiter les initiatives privées. Une évaluation régulière de l'intervention des pouvoirs publics s'impose dans ces secteurs pour en déterminer l'efficacité et la nécessité. Toutefois, il ne suffira pas d'investir dans les infrastructures de TIC pour assurer une utilisation rationnelle de ces technologies. Les conditions propices au développement et à la croissance du secteur des TI restent à créer. En particulier, il faudrait faire prévaloir la concurrence sur le marché des télécommunications et développer les compétences en TIC (OCDE, 2005).

Encadré 3.4. **Recommandations pour la transition vers une croissance plus verte**

Remédier aux problèmes et instaurer une croissance économique plus respectueuse de l'environnement

Faire payer la pollution en développant les écotaxes et en supprimant les exonérations et subventions dommageables

- Abandonner progressivement les exonérations des taxes énergétiques et mettre d'autres instruments économiques au service des objectifs recherchés, en prévoyant notamment une compensation financière à l'intention des ménages à bas revenu.
- Élargir le champ d'application des écotaxes ; instaurer une taxe carbone clairement définie, prévisible et crédible dans les secteurs non visés par le SCEQE et revoir la taxation des véhicules automobiles en calculant les taux sur la base des émissions et de la consommation de carburant.

Améliorer le cadre de la politique environnementale et retenir les outils les plus efficaces pour promouvoir des activités éocompatibles

- Resserrer la coordination entre les organismes administratifs en réformant le cadre applicable aux politiques visant l'environnement et l'énergie. Centraliser l'élaboration, l'application et le suivi de ces politiques, tout en fusionnant les instruments et les fonds se rapportant à un même problème.

Encadré 3.4. **Recommandations pour la transition vers une croissance plus verte** (suite)

- Cibler plus précisément le soutien à des activités compatibles avec l'environnement en définissant des objectifs mesurables et en procédant à des évaluations systématiques. En particulier, vérifier le rapport coût-efficacité des mesures visant à exploiter les énergies renouvelables (tarifs d'achat).
- Passer en revue les obstacles réglementaires à l'exploitation des énergies renouvelables dans le secteur de l'énergie solaire et éolienne. Préciser les règles sous-tendant l'attribution des certificats exigés pour les centrales solaires. Réévaluer les règlements environnementaux qui limitent l'implantation d'éoliennes, moyennant une analyse comparative internationale.
- Abandonner progressivement les subventions qui peuvent être remplacées par d'autres instruments fondés sur le marché. Par exemple, éliminer les exonérations des taxes sur l'électricité d'origine renouvelable. Revoir les caractéristiques des subventions qui visent à pallier certaines externalités de marché. Remplacer les subventions au titre des équipements à énergie renouvelable par des prêts à des conditions de faveur, complétés par une campagne d'information sur les gains liés à la production d'énergie renouvelable, ou, au minimum, orienter plus précisément les subventions vers les ménages confrontés à des difficultés d'accès au crédit.

Créer un cadre propice à l'éco-innovation

- Assurer un soutien à long terme à l'innovation et à la R-D en accordant résolument une plus large place à la R-D dans les dépenses publiques, en coordonnant plus étroitement la politique d'innovation entre les différentes administrations et en évaluant régulièrement l'action menée dans ce domaine.

Concevoir des incitations financières efficaces et mieux protéger les droits de propriété

- Envisager d'étoffer les activités de R-D en complétant le soutien financier en vigueur par des crédits d'impôt et limiter les subventions directes à la recherche fondamentale ou à des travaux dont les perspectives de viabilité commerciale sont éloignées. Simplifier les formalités de demande de financements publics et instaurer des conditions d'admissibilité claires concernant les crédits d'impôt pour éviter une sélection arbitraire des projets.
- Faire mieux respecter les droits de propriété.

Améliorer l'environnement des entreprises

- Mettre en évidence les charges administratives et établir un calendrier de mesures pour lever les obstacles qui s'ensuivent. Poursuivre la mise en place de guichets uniques à l'intention des entreprises et uniformiser les modalités de recouvrement des contributions de sécurité sociale.
- Favoriser la concurrence dans les industries de réseau, notamment sur le marché de l'énergie. Faire en sorte que la réglementation des prix n'empêche pas l'entrée de nouveaux concurrents, notamment en améliorant la stabilité et la transparence du cadre de fixation des prix et en réduisant la discrimination hors prix.
- Assurer l'accès aux capitaux en prenant des initiatives pour développer le marché du capital-risque.
- Accroître l'offre de personnels qualifiés en levant les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre, notamment ceux qui entravent l'essor d'un marché locatif privé, en développant l'apprentissage tout au long de la vie et en inscrivant les « compétences vertes » (aptitude à utiliser des techniques et technologies respectueuses de l'environnement) dans les programmes de formation.

Encadré 3.4. **Recommandations pour la transition vers une croissance plus verte** (suite)

Développer une économie du savoir

- Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur en instaurant des droits de scolarité pour les étudiants à plein-temps des universités d'État, parallèlement à un remboursement subordonné aux revenus, en facilitant l'intégration de nouveaux établissements et en remplaçant les dotations budgétaires aux universités par un financement de la recherche basé sur la mise en concurrence, ou du moins en les liant davantage aux résultats.
- Supprimer les obstacles aux flux de main-d'œuvre au niveau national (entre le milieu universitaire et celui des entreprises, par exemple) et international. Faciliter la migration de personnes hautement qualifiées.
- Soutenir davantage la coopération internationale, la participation à des programmes transfrontières et le cofinancement de projets, développer les réseaux de savoir et encourager la collaboration entre les universités, les établissements de recherche et les entreprises.
- Poursuivre l'investissement public dans les infrastructures de TIC sans court-circuiter les initiatives privées et procéder à des évaluations régulières pour apprécier l'efficacité et la nécessité des interventions en la matière.
- Développer la concurrence dans le secteur des télécommunications.

Notes

1. Les émissions ont diminué dans le secteur de l'énergie (dans la production publique d'électricité et de chaleur, notamment), l'agriculture, les industries manufacturières (recul de la consommation d'énergie) et les services, mais les émissions liées aux transports, aux déchets et aux procédés industriels ont augmenté.
2. L'intensité énergétique correspond au rapport entre la consommation totale d'énergie finale en Mtep et le PIB en USD de 2000 à PPA.
3. Par exemple, en vertu de la politique nationale sur la pollution de l'air en vigueur depuis 1991, les émissions de polluants atmosphériques classiques (NO_x , SO_x) donnent lieu à la perception de redevances. La directive européenne 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution stipule que les nouvelles installations industrielles visées par ses dispositions (dont les moyennes et grandes installations énergétiques) doivent obtenir une autorisation environnementale et utiliser les meilleures techniques disponibles (MTD).
4. Ce constat est confirmé par les données de l'OCDE sur les émissions de CO_2 provenant de la combustion de combustibles, qui s'élevaient en 2007 à 0.41 kg de CO_2 par unité de PIB en USD de 2000 à PPA, contre 0.32 kg en moyenne dans l'UE27.
5. Cela s'explique en partie par le fait que les possibilités de réduction des émissions les moins coûteuses, telles que le remplacement des anciennes technologies polluantes, sont exploitées en premier.
6. Ce résultat pourrait aussi s'expliquer en partie par un prix relatif plus élevé de l'énergie en Slovaquie du fait de l'effet Balassa-Samuelson.
7. La production d'électricité et de chaleur à partir de fioul et de charbon émet davantage de carbone que la production à partir de gaz ou l'électronucléaire. Dans l'OCDE, les émissions correspondantes s'élèvent en moyenne à 903 g de CO_2 par kWh dans le cas du charbon, 599 g dans celui du fioul et 377 g dans celui du gaz (source : OCDE, *Emissions per kWh of Electricity and Heat Output*, édition 2009).
8. La production d'électricité et de chaleur est assurée par des centrales de cogénération et centrales calogènes qui ont généralement un rendement plus élevé que les centrales électriques et sont légèrement plus performantes que dans beaucoup de pays de l'OCDE.
9. Le changement climatique peut avoir des répercussions dommageables au niveau mondial, telles que l'élévation du niveau de la mer, la diminution des ressources disponibles et le développement

des maladies infectieuses, d'où un impact négatif sur la prospérité humaine. Lors de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques tenue à Copenhague, il a été reconnu qu'il était souhaitable de maintenir la hausse de la température mondiale en deçà de 2 °C en réduisant les émissions de GES.

10. À titre d'exemple, si les répercussions macroéconomiques des chocs pétroliers ont été moindres dans les années 2000 que dans les années 70, c'est en partie parce que l'intensité pétrolière a baissé entre ces deux périodes (Blanchard *et al.*, 2007). Une augmentation des prix du pétrole qui entraîne une hausse générale des prix de l'énergie a un impact significatif sur la production potentielle (Cournède, 2010) : dans la zone euro, on estime qu'une augmentation des prix du pétrole de 50 USD à 80 USD réduit de 0.7 % le PIB potentiel réel.
11. Il s'agit d'un chiffre provisoire qui doit être interprété avec prudence. Le ministère de l'Environnement, le ministère des Finances et l'Office statistique procèdent actuellement à l'élaboration d'une vaste nomenclature des taxes et redevances d'environnement et à l'actualisation des données entrant dans la base de données OCDE/AEE.
12. Les prix de l'électricité, du fioul et du gaz sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE, mais le prix du charbon domestique est nettement inférieur.
13. L'objectif national en matière d'efficacité énergétique a été défini par les pouvoirs publics en accord avec la législation de l'UE : la directive communautaire 2006/32/CE prescrit des économies d'énergie de 1 % par an, calculées par rapport à la consommation moyenne des cinq années précédentes. L'objectif national consiste à réduire la consommation d'énergie finale de 3 % à l'horizon 2010 (objectif intermédiaire) et de 9 % à l'horizon 2016 (objectif à long terme) par rapport à la moyenne de la période 2001-05.
14. Dans le secteur résidentiel, les projets peuvent être le cas échéant financés par des fonds nationaux comme le SLOVSEFF, le Fonds d'État pour le développement du logement (SFRB), le Programme de soutien au développement du logement et le mécanisme de subventions en faveur de l'élimination des défaillances systémiques, ainsi que par des fonds de l'UE, notamment via le Programme opérationnel régional (2007-13), au titre de l'amélioration des propriétés thermiques des bâtiments civils. Il en va de même pour les énergies renouvelables, qui peuvent bénéficier de financements provenant du Fonds pour l'environnement, du Programme pour la promotion de l'utilisation de la biomasse et de l'énergie solaire par les particuliers, ainsi que de trois fonds de l'UE différents (programme opérationnel « Compétitivité et croissance économique », programme opérationnel 'Environnement' et programme de développement rural).
15. En vertu d'une modification apportée en 2010 à la loi sur l'énergie.
16. Dans certains pays, les subventions à l'électricité d'origine renouvelable représentent plus de 250 EUR par tonne d'émissions de CO₂ évitées dans le cas de l'éolien, et plus de 1 000 EUR dans celui du solaire photovoltaïque (Lawson, 2010), ce qui est largement supérieur au prix des émissions de carbone dans le cadre du SCEQE (entre 15 et 30 EUR par tonne de CO₂).
17. En Slovaquie, il n'y a pas eu de pénurie ni de renchérissement des équipements après l'instauration du programme de promotion des énergies renouvelables, ce qui tient probablement au fait que ce programme a été lancé en période de crise économique et n'a rencontré qu'un succès modeste.
18. L'impact sur les prix de l'électricité représente 10 à 12 %, d'après les estimations du ministère des Finances.
19. Les technologies existantes ne s'appliquent pas à toutes les activités économiques. Par exemple, l'utilisation des technologies solaires et éoliennes se limite à la production d'électricité (Lawson, 2010).
20. La définition de l'éco-innovation retenue par l'OCDE s'inspire du *Manuel d'Oslo* et d'autres sources (OCDE, 2010d).
21. La balance des paiements technologique mesure les transferts internationaux de technologie (par exemple, droits de licence, brevets, achats et redevances versées, savoir-faire, recherche et assistance technique, R-D industrielle). Les données disponibles montrent que l'essentiel (plus de 60 %) des ces transferts de technologie dans la majorité des pays interviennent entre entreprises mères et affiliées, ce qui témoigne du rôle central joué l'investissement direct dans la balance des paiements technologique. On trouvera plus de détails dans OCDE (2005), *Mesurer la mondialisation : Manuel de l'OCDE sur les indicateurs de la mondialisation économique*, OCDE, Paris.
22. La R-D financée par les entreprises est plus anticyclique que le total des dépenses (l'élasticité de la R-D des entreprises par rapport au total des dépenses est supérieure à 1), comme dans la majorité des pays de l'OCDE (OCDE, 2009b).

23. L'ÚPV SR est l'organisme central de l'État chargé de protéger et d'administrer les DPI conformément aux traités internationaux. Il met à la disposition du public des documents et des informations sur les brevets et les marques, et procède à un pré-diagnostic en matière de propriété industrielle.
24. Ce constat est confirmé par une enquête du World Economic Forum indiquant qu'aux yeux des dirigeants d'entreprise, les DPI ne font pas l'objet d'une forte protection en Slovaquie (World Economic Forum, 2009).
25. Les observations font apparaître une corrélation entre la concurrence et le niveau d'investissement (Alesina et al., 2005), les gains d'efficacité (Nickell et al., 1997 ; Nicoletti et Scarpetta, 2003) et les performances en matière d'innovation (Aghion et al., 2005 ; Griffith et al., 2006).
26. En permettant aux chefs d'entreprise d'accomplir auprès d'un seul service toutes les formalités administratives nécessaires pour créer et poursuivre leur activité, le guichet unique pourrait alléger les démarches et les frais liés à l'obtention des autorisations.
27. En particulier, la mobilité des ressources humaines est faible dans le domaine des sciences et technologies : en 2007, moins de 4 % des employés ont changé d'emploi par rapport à l'année précédente (OCDE, 2010b).
28. En 2009, 33 % seulement des entreprises proposaient une formation formelle à leurs employés, contre 42 % en moyenne pour la zone OCDE (enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises).
29. Les ressortissants de pays n'appartenant pas à l'UE ont de nombreuses formalités à accomplir pour obtenir le droit de travailler en Slovaquie. Les migrants doivent posséder un permis de travail délivré par le bureau du travail, des affaires sociales et de la famille, ainsi qu'un permis de résidence émanant de la police des étrangers. Ces derniers temps, les conditions d'entrée ont été quelque peu assouplies pour les personnes transférées à l'intérieur d'une même société, les investisseurs et les étudiants (amendements du 1er janvier 2010 à la loi sur les étrangers), mais la législation demeure contraignante.

Bibliographie

- Agence européenne pour l'environnement (2009), « Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009: tracking progress towards Kyoto targets », *EEA Reports*, n° 9/2009, Agence européenne pour l'environnement (AEE), Copenhague.
- Aghion P., D. Hemous et R. Veugelers (2009), « No Green Growth without Innovation », *Bruegel Policy Brief Issue*, 2009/07.
- Aghion, P. et al. (2005), « Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120:2, Oxford.
- AIE (2008), *IEA Energy Policies Review: The European Union*, AIE/OCDE, Paris.
- AIE (2009), *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE*, AIE/OCDE, Paris.
- AIE (2010), *Energy Prices and Taxes, 1st Quarter*, AIE/OCDE, Paris.
- Alesina, A. et al. (2005), « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n° 4, pp. 791-825.
- Banque centrale européenne (2010), « Energy Markets and the Euro area Macroeconomy », *Structural Issues Report*, Banque centrale européenne (BCE), Francfort-sur-le-Main.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times*, World Bank/International Finance Corporation, Washington, DC.
- Blanchard, O.J. et J. Gali (2007), « The Macroeconomic Effects of Oil Price Shocks: Why are the 2000s so Different from the 1970s? », *MIT Department of Economics Working Papers*, n° 07-21.
- Calzada, G. et al. (2009), « Study of the effects on employment of public aid to renewable energy sources », Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, www.juandemariana.org/pdf/090327-employment-public-aid-renewable.pdf.
- Cincera, M., D. Czarnitzki et S. Thorwarth (2009), « Efficiency of public spending in support of R&D activities », *Economic Papers*, n° 376, avril 2009, Commission européenne, Bruxelles.
- Cohen W. et D. Levinthal (1990), « Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation », *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, n° 1, pp. 128-152.

- Cournède, B. (2010), « Gauging the impact of higher capital and oil costs on potential output », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 789, OCDE, Paris.
- Divinský, B. (2007), « Labor market – migration nexus in Slovakia: time to act in a comprehensive way », Organisation internationale pour les migrations (OIM), Genève.
- Geller, H. et S. Attali (2005), « The experience with energy efficiency policies and programmes in IEA countries », *IEA Information Papers*, Agence internationale de l'énergie (AIE), Paris.
- Griffith, R., R. Harrison et H. Simpson (2006), « The Link Between Product Market Reform, Innovation and EU Macroeconomic Performance », *European Economy Economic Papers*, n° 243.
- Institut slovaque d'hydrométéorologie et ministère de l'Environnement de la République slovaque (2009), *Fifth national communication of the Slovak Republic on climate change*, Bratislava.
- Lavecchia, L. et C. Stagnaro (2010), « Are Green Jobs Real Jobs? The Case of Italy », Instituto Bruno Leoni, Turin.
- Lawson, J. (2010), « European energy policy and the transition to a low-carbon economy », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 779, OCDE, Paris.
- Moncada-Paterno-Castello, P. et al. (2010), « Does Europe perform too little corporate R&D? A comparison of EU and non-EU corporate R&D performance », *Research Policy*, 39(4), pp. 523-536.
- Nickell, S. et al. (1997), « What Makes Firms Perform Well? », *European Economic Review*, n° 41, pp. 7836H796, NRP (2008-10).
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 460, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Tax incentives for research and development: trends and issues*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *The economic impact of ICT: measurement, evidence and implications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE : Stimuler l'emploi et les revenus*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Cadre d'action de l'OCDE pour des politiques de l'environnement efficaces et efficientes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), « Linkages between environmental policy and competitiveness », *Documents de travail sur l'environnement*, n° 13, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *Towards Green ICT Strategies: Assessing Policies and Programmes on ICT and the Environment*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *L'éco-innovation dans l'industrie : favoriser la croissance verte*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, chapitre 3 : « Les déterminants institutionnels des flux d'emplois et de main-d'œuvre », OCDE, Paris.
- Office de la propriété industrielle de la République de Slovaquie (2009) *The unique deserves protection – Annual Report 2009, Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky (ÚPV SR)*, Bratislava.
- Park, W. et D. Lippoldt (2008), « Transfert de technologies et conséquences économiques du renforcement des droits de propriété intellectuelle dans les pays en développement », *Documents de travail sur les politiques commerciales*, n° 62, OCDE, Paris.
- de Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 774, OCDE, Paris.
- Sorrel, S. (2007), *The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economy wide energy savings from improved energy efficiency*, UK Energy Research Centre, Royaume-Uni.

ANNEXE 3.A1

Gains d'efficacité énergétique et effets rebond

Une amélioration rationnelle de l'efficacité énergétique pourrait faire augmenter la consommation d'énergie et de biens énergivores. Ces « effets rebond » prennent différentes formes.

Les gains d'efficacité énergétique abaissent le prix relatif de l'énergie, ce qui stimule la consommation énergétique (effet de substitution, ou effet rebond direct).

- Les économies d'énergie accroissent le pouvoir d'achat des consommateurs, d'où une augmentation de la consommation énergétique (effet de revenu).
- Les économies d'énergie réduisent les coûts de production et renforcent la compétitivité-prix. Le développement de technologies, produits et services sobres favorise l'essor de nouveaux secteurs et activités verts. Les dépenses correspondantes diminuent au profit des liquidités et des fonds consacrés à l'investissement dans les pays importateurs. Ces différents mécanismes améliorent les perspectives de croissance économique, en créant de nouveaux besoins énergétiques (effets d'entraînement).
- La baisse de la demande d'énergie peut faire baisser les prix de l'énergie, rendre l'énergie plus abordable et réduire les prix des biens et services énergivores.

Les effets rebond ne sont pas facilement mesurables. L'effet rebond direct dépend de l'élasticité-prix de la demande d'énergie, qui est liée au degré de saturation des besoins de services énergétiques, au niveau de revenu et au rôle que jouent les prix de l'énergie dans les décisions économiques. Il varie donc selon les technologies, les secteurs et les catégories de revenu, et pourrait osciller entre zéro et 50 %. En moyenne, d'après les travaux publiés, il est faible à modéré dans les pays développés (Geller, 2005). Les effets rebond indirects s'avèrent encore plus difficiles à mesurer, et leur ampleur ne fait pas l'unanimité. Ils risquent davantage de se produire lorsque des technologies d'application générale sont exploitées (machine à vapeur au XIX^e siècle, moteur électrique au XX^e siècle) (Sorrel, 2007). Le quatrième effet (baisse des prix consécutive à une réduction de la demande) dépend de la taille du pays et devrait être faible en Slovaquie.

Dans l'ensemble, les études économiques n'indiquent pas que les gains d'efficacité énergétique provoquent une augmentation de la consommation d'énergie. Toutefois, elles laissent généralement entrevoir un impact significatif au niveau macroéconomique : les effets de rebond réduisent de 10 % au moins les économies d'énergie escomptées, et se font plus particulièrement sentir dans certains secteurs. Dans les secteurs énergivores, l'utilisation de technologies qui améliorent l'efficacité énergétique pourrait entraîner des effets de rebond représentant plus de 50 % (Sorrel, 2007). Ces effets sont à prendre en

compte dans la définition d'une stratégie d'action en matière d'énergie et dans l'évaluation du rapport coût-efficacité correspondant. Il faut aussi éviter des effets rebond marqués en limitant la baisse du coût relatif de l'énergie quand les gains d'efficacité augmentent. D'autres types de mesures, visant à réorienter les préférences des consommateurs et à accroître les prix de l'énergie, s'imposent pour maîtriser les effets rebond et le gaspillage des ressources.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

THÈME SPÉCIAL : CROISSANCE VERTE

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, février 2012
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, février 2010
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, novembre 2010

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, septembre 2010
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, janvier 2012
Turquie, septembre 2010
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/17
Novembre 2010

éditions OCDE

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (12 NUMÉROS)
ISSN 1995-3534
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09276-1

10 2010 17 2 P 9



789264 092761